

## Die Transformation in den baltischen Staaten: baltische Wirtschaft und russische Diaspora

Meurs, Wim P. van

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meurs, W. P. v. (1999). *Die Transformation in den baltischen Staaten: baltische Wirtschaft und russische Diaspora*. (Berichte / BIOst, 6-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43903>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.uni-koeln.de/extern/biost>;  
e-mail: [biost.koeln@mail.rz.uni-koeln.de](mailto:biost.koeln@mail.rz.uni-koeln.de)

ISSN 0435-7183



## Inhalt

|   | Seite     |
|---|-----------|
| Kurzfassung.....  | 3         |
| <b>1. Die ethnische Dimension der postsowjetischen Transformation .....</b>     | <b>7</b>  |
| <b>2. Die "klassische" Minderheitenpolitik und die russische Diaspora .....</b> | <b>10</b> |
| 2.1 Konsequenzen der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung .....                      | 10        |
| 2.2 Sprachenpolitik und öffentliche Verwaltung.....                             | 13        |
| 2.3 Sprachenfrage und Bildungspolitik .....                                     | 15        |
| <b>3. Sektorale Konzentration und Wirtschaftspolitik .....</b>                  | <b>16</b> |
| 3.1 Großindustrie: ökonomische, ökologische und politische Aspekte .....        | 19        |
| 3.2 Ethnopolitische Aspekte der baltischen Privatisierung .....                 | 21        |
| 3.3 Wohnungsprivatisierung und sonstige Altprivilegien .....                    | 26        |
| <b>4. Regionale Konzentration der Diaspora .....</b>                            | <b>28</b> |
| 4.1 Daugavpils und Lettgallen in Lettland .....                                 | 28        |
| 4.2 Narva und Ida-Virumaa in Estland .....                                      | 30        |
| 4.3 Selbstverwaltung und Regionalpolitik.....                                   | 32        |
| <b>5. Ethnizität und Sozialpolitik .....</b>                                    | <b>36</b> |
| <b>6. Fazit: Opfer oder Nutznießer der Transformation? .....</b>                | <b>39</b> |
| Summary .....   | 42        |

1. Januar 1999

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Autor ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für Angewandte Politikforschung München und Lehrbeauftragter am Institut für Geschichtswissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

Redaktion: Stefanie Harter/Hans-Henning Schröder



**Wim P. van Meurs**

**Die Transformation in den baltischen Staaten:  
Baltische Wirtschaft und russische Diaspora**

Bericht des BIOst Nr. 6/1999

**Kurzfassung**

*Vorbemerkung*

Seit der Unabhängigkeit der baltischen Staaten 1991 steht die Frage der russischen Diaspora im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Die Gründe dafür reichen von den Moskauer Versuchen, sich über die Russischsprachigen in die baltische Politik einzuschalten, über den Umfang der Minderheiten in Estland und Lettland bis zur moralischen und praktischen Abwägung zwischen baltischer Nationalstaatsbildung und Grundrechten der Einwanderer. Aus der baltisch-nationalen Innensicht ist die Konfrontation zwischen Titularnationen und Russischsprachigen ein ethnisch-zivilisatorischer Gegensatz à la Huntington. Die westlichen Stellungnahmen beschränken sich meist auf normative Politikberatung zur Minderheitengesetzgebung und deren Implementierung oder auf postmoderne Betrachtungen zur apodiktischen Identitätskrise der Diasporarussen oder Umfragen zu deren Integrationsfortschritten und Selbsteinschätzungen. Gemeinsames Defizit dieser Ansätze ist die Vernachlässigung der von der forcierten sowjetischen Modernisierungs- und Migrationspolitik verursachten Schnittstellen von national-kultureller Ethnizität und sozioökonomischer Prosperität. Die postkommunistische Transformation hat diese Asymmetrien zwischen Ethnizität und sozioökonomischer Prosperität (oft unter umgekehrten Vorzeichen) noch verstärkt. Zu einer Identifikation und Analyse dieser Schnittstellen gehören zwei Aspekte: eine Bestandsaufnahme des Politikbereiches, in dem die Diaspora disproportional vertreten ist, und eine Erörterung des für diese Schnittstelle relevanten Politikfeldes, in dem nationale und wirtschaftliche Motive um den Vorrang streiten. Kernpunkt ist der Teufelskreis aus vorhandenen Asymmetrien, Transformationspolitik und einer ethnopolitischen Deutung. Nach diesen beiden Aspekten lassen sich – zusätzlich zur eigentlichen Minderheitenpolitik – drei größere Politikbereiche als ethnopolitisch relevant identifizieren: Wirtschaftspolitik, Regionalpolitik und Sozialpolitik.

*Ergebnisse*

1. Die politischen Maßnahmen der "klassischen" Minderheitenpolitik treffen absichtlich und ausschließlich ethnische Minderheiten. Die direkt Betroffenen des Staatsbürgerschaftsgesetzes sind die Staatenlosen, die der Sprachpolitik sind jene Russen,

die mangels ausreichender Sprachkenntnisse ihre Position gefährdet oder eine Laufbahn blockiert sehen.

2. Die sowjetische Nationalitäten- und Modernisierungspolitik sowie die heutige Minderheiten- und Transformationspolitik der baltischen Staaten haben dazu geführt, daß die russische Diaspora in den Wachstumssektoren der Dienstleistung und High-Tech-Industrie unterrepräsentiert ist. Die Russen stellten bis 1991 vorwiegend die Manager und – typisch für das Baltikum – auch die ungeschulte Belegschaft der Großkombinate in der Schwerindustrie. Diese veralteten Großbetriebe haben unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ohne staatliche Subventionen keine *raison d'être* und stoßen vielfach gegen die neuen Umweltrichtlinien. Insgesamt haben im Baltikum somit die Sanierungen und Betriebsschließungen in der Schwerindustrie mit ihren existenzbedrohenden Folgen für die Arbeiter eine brisante ethnische Komponente. Dagegen bot die Wirtschaftstransformation für die meist russische Nomenklatura und die Manager in Industrie und Agrarwirtschaft eine einmalige Chance, mittels "spontaner Privatisierung" oder Betriebskauf im Geschäft zu bleiben. Eben dies wollte die baltische Privatisierungspolitik vermeiden. Dazu wurde die Restitution der Privatisierung vorgeschaltet, und die Nichtstaatsbürger wurden vom Landkauf ausgeschlossen. Die Voucherprivatisierung widersprach aber nicht nur dem konsequenten marktwirtschaftlichen Transformationskonzept der Balten, sondern durch die ethnischen Präferenzen bei der Voucherverteilung wurden auch neue ethnische Prosperitätsunterschiede festgeschrieben. Trotz der volkswirtschaftlichen Kosten wurde – außer in Litauen – eine historisch-nationale, keine soziale Gerechtigkeit angestrebt.
3. Abgesehen von den Städten kennt das Baltikum zwei größere, direkt an Rußland grenzende Konzentrationsgebiete der russischen Diaspora: Das strukturschwache multiethnische Agrargebiet Lettgallen im Südosten Lettlands ist ebenso von einer regionalen Förderpolitik seitens der Regierung abhängig wie die heruntergekommene sowjetische Industrieregion Ida-Virumaa im Nordosten Estlands. Dennoch wird in Ida-Virumaa die geringe Priorität der Regionalpolitik nicht zu Unrecht als ethnische Diskriminierung empfunden, während sie in Lettgallen nicht weniger berechtigt als Folge der Reforminsel-Strategie für die Hauptstadt auf Kosten der Peripherie angesehen wird.
4. Die russische Diaspora ist, wie aus dem Vorherigen folgt, überrepräsentiert unter den sozial Schwächeren. Die städtischen Arbeitslosen und die Rentner sind zwei solche Gruppen, deren soziale Position direkt von der Arbeits- und Sozialpolitik der baltischen Regierungen abhängig ist: Für diese russischen "Verlierer" der Transformation ohne Anpassungsmöglichkeiten ist die soziale Staatsbürgerschaft wichtiger als ihre politische Entrechtung.
5. Insgesamt geht es bei den Konflikten zwischen Titularnationen und russischer Diaspora nicht nur um Identitätskrise oder externe Instrumentalisierung, sondern auch um von der Transformation verursachte bzw. offengelegte regionale, sektorale und soziale Schnittstellen zwischen Ethnizität und Prosperität. Die daraus folgenden Interessengegensätze geben jeglicher Entscheidung in den relevanten Politikfeldern eine

ethnopolitische Dimension. Mobilisiert werden diese russischen Verlierer der Transformation, wenn die Wirtschaftspolitik ihre Existenzgrundlage weiter gefährdet oder wenn ihr Aufenthaltsrecht und ihre "soziale Staatsbürgerschaft" von den baltischen Politikern in Frage gestellt werden.





## 1. Die ethnische Dimension der postsowjetischen Transformation<sup>1</sup>

Die Bezeichnung "Diaspora" hat sich in den letzten Jahren als Sammelbegriff für die mit dem Zerfall der UdSSR entstandene, 25 Millionen Russen umfassende neue Minderheit durchgesetzt.<sup>2</sup> Der Begriff deutet hier zwar die Zerstreuung der russischen Bevölkerung an, aber im Gegensatz zu den meisten historischen Diasporas verfügen die Russen mit der Russischen Föderation weiterhin über ein mächtiges "homeland".<sup>3</sup> Eine Diaspora im Sinne einer kleinen, auf sich selbst gestellten Gemeinschaft, die nur dank ihrer konsolidierten nationalen bzw. religiösen Identität und ihrer Anpassungsfähigkeit überlebt, bilden die Russen in den ehemaligen Sowjetrepubliken sicherlich nicht: Sie gelten besonders in den erfolgreicherer Transformationsländern pauschal als Beharrende, denen es nicht gelingt, sich von ihrer früheren politischen Herrschaftsposition und sozioökonomischen Privilegien zu verabschieden und sich an die neuen Gesetze der Marktwirtschaft in einem fremden Nationalstaat anzupassen.

*Tabelle 1*

Ethnische Bevölkerungszusammensetzung der baltischen Staaten seit 1989<sup>4</sup>

|            | Estland 1989 | Estland 1998 | Lettland 1989 | Lettland 1997 | Litauen 1989 | Litauen 1995 |
|------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Esten      | 61,5%        | 65,1%        | 0,1%          | 0,1%          | –            | –            |
| Letten     | 0,2%         | 0,2%         | 52,0%         | 55,3%         | 0,1%         | –            |
| Litauer    | 0,2%         | 0,2%         | 1,3%          | 1,3%          | 79,6%        | 81,3%        |
| Belarussen | 1,8%         | 1,5%         | 4,5%          | 4,0%          | 1,7%         | 1,5%         |
| Russen     | 30,3%        | 28,1%        | 34,0%         | 32,5%         | 9,4%         | 8,4%         |
| Ukrainer   | 3,1%         | 2,5%         | 3,5%          | 2,9%          | 1,2%         | 1,0%         |
| Polen      | 0,2%         | 0,2%         | 2,3%          | 2,2%          | 7,0%         | 7,0%         |
| Sonstige   | 2,8%         | 2,6%         | 2,3%          | 1,7%          | 1,0%         | 0,8%         |
| Ostslaven  | 35,2%        | 32,2%        | 42,0%         | 39,4%         | 12,3%        | 10,9%        |
| Balten     | 61,9%        | 65,5%        | 53,4%         | 56,7%         | 79,7%        | 81,3%        |
| Insgesamt  | 1,57 Mio.    | 1,45 Mio.    | 2,67 Mio.     | 2,48 Mio.     | 3,67 Mio.    | 3,72 Mio.    |

<sup>1</sup> Der Bericht basiert auf den Ergebnissen zweijähriger Studien zur russischen Diaspora in Lettland als Postdoktorand im Graduiertenkolleg am Osteuropainstitut der FU Berlin und auf Forschungsreisen nach Estland (1998), Lettland (1995 und 1998) sowie Kaliningrad (1998).

<sup>2</sup> John A. Armstrong, Mobilized and Proletarian Diasporas, in: American Political Science Review, Bd. 70, Nr. 2, 1976, S. 393-403; Paul Kolstoe, Russians in the Former Soviet Republics. London 1995, S. 4-6.

<sup>3</sup> Andreas Kappeler (Hrsg.), Die Russen. Ihr Nationalbewußtsein in Geschichte und Gegenwart. Köln 1990.

<sup>4</sup> Estnisches Statistikamt [<http://www.stat.ee>], Universität Lettland [<http://www.lanet.lv/popin>]; Wilfried Schlau, Der Wandel in der sozialen Struktur der baltischen Staaten, in: Die Baltischen Nationen. Estland, Lettland, Litauen, hrsg. von Boris Meissner, Köln 1991, S. 377; Demographic Statistics in the Baltic Countries. Tallinn/Riga/Vilnius 1996, S. 33, Tabelle 6. Die Zahlen für 1989 sind die Ergebnisse der letzten sowjetischen Volkszählung, die für 1995/1997/1998 amtliche Schätzungen.

Aus der Perspektive der Nationalitäten- und Nationalismusforschung,<sup>5</sup> die nach dem Zerfall der Sowjetunion das Konfliktpotential der russischen Minderheiten in den neuen unabhängigen Nationalstaaten erkannte, bildet das Baltikum eine Fallstudie *par excellence*. Neben dem Umfang der russischsprachigen Minderheiten – 35% der Bevölkerung in Estland, 42% in Lettland und 12% in Litauen – erhöhten auch die geopolitische Bedeutung der Region und die Spannungen sowohl zwischen Titularnation und Russischsprachigen als auch zwischen den Kleinstaaten und der benachbarten russischen Großmacht die Bedeutung dieser Frage. Moskau versuchte mit allen Mitteln, seinen Einfluß im Baltikum so lange wie möglich zu erhalten und die politischen Verhältnisse dort zu destabilisieren: Dazu wurden nicht nur die Fragen des Truppenabzugs und der Grenzverträge über Jahre hinweg instrumentalisiert, sondern auch die Lage und Behandlung der russischen Minderheiten immer wieder als kongruentes Argument ins Spiel gebracht.<sup>6</sup> Die baltischen Nationalbewegungen ihrerseits führten aus der Gewißheit, zum Sturz der Großmacht UdSSR maßgeblich beigetragen zu haben, und mit der Zielgewißheit eines politischen und demographischen *status quo ante*, den es aufgrund der völkerrechtlichen Kontinuität wiederherzustellen galt, eine Minderheitenpolitik, die auch im Westen auf Ablehnung stieß und den Moskauer Politikern alle Gelegenheit bot, sich als Verteidiger der bedrängten Landsleute im Baltikum darzustellen.<sup>7</sup> Folglich häuften sich Anfang der neunziger Jahre die Studien, die sich entweder mit der Identitätskrise der Diasporarussen befaßten und sie zu ihrer Haltung zu Demokratie und Marktwirtschaft befragten oder Abwägungen zwischen den baltischen Rechten auf nationale Auferstehung und den Menschenrechten der Russischsprachigen anstellten, die meist in die Alternativszenarien Integration, Bürgerkrieg oder Remigration mündeten.<sup>8</sup>

Die heutige Situation entspricht keinem dieser Szenarien: Nachdem in den Jahren 1992-1993 Estland und Lettland erwartungsvoll eine Auswanderungsrate von einigen Zehntausenden Russen im Jahr registrierten, ist jetzt aus diesem Fluß ein Rinnsal geworden.<sup>9</sup> Die Tatsache, daß die strikte Minderheitenpolitik und die eingeschränkten Rechte nicht zu einer substantiellen Emigration führten und daß bei der Integration der Russischsprachigen kaum Fortschritte erzielt wurden, veranlaßt – zusammen mit dem Druck aus dem Westen und aus Moskau – die baltischen Regierungen heute zu einer Revision ihrer Strategie. Auch das Gegenszenario ist aber nicht eingetreten: Trotz gelegentlicher Proteste und einer angespannten Situation zwischen Titularnation und Russischsprachigen sowie zwischen den baltischen Staaten und Rußland gab es zum allseitigen Erstaunen keine nennenswerten Gewaltausbrüche. Die russische Bevölkerung scheint zu resignieren, ohne sich kollektiv von der

---

<sup>5</sup> Kolstoe, Russians, S. 3-4.

<sup>6</sup> Nezavisimaja gazeta, 13.4.1993; Rossijskaja gazeta, 18.7.1992.

<sup>7</sup> Daniel J. Smith, Russia, Estonia, and the Search for a Stable Ethno-Politics, in: Journal of Baltic Studies, Bd. 31, Nr. 1, 1998, S. 3-5.

<sup>8</sup> Siehe z.B. Kolstoe, Russians, S. 290-315; Richard Rose, What Are the Alternatives to Democracy in Post-Communist Societies?, Glasgow 1995; Hans-Dieter Klingemann/Jürgen Lass/Katrin Mattusch, Nationalitätenkonflikte und Mechanismen politischer Integration im Baltikum, in: Konfliktregulierung durch Parteien und politische Stabilität in Ostmitteleuropa, hrsg. von Dieter Segert, Frankfurt/Main 1994, S. 155-186.

<sup>9</sup> John Dunlop, Will the Russians Return?, in: Post-Soviet Geography, Bd. 3, Nr. 4, 1994, S. 203-213.

Moskauer Propaganda mobilisieren zu lassen, aber auch ohne sich um Integration zu bemühen.<sup>10</sup>

*Tabelle 2*

Emigration von Russen aus den baltischen Staaten, 1989-1996 (x1.000)<sup>11</sup>

|          | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| Estland  | 2,8  | 3,6  | 18,7 | 10,6 | 8,2  | 6,2  | 4,1  |
| Lettland | 3,5  | 5,2  | 19,7 | 19,4 | 19,3 | 10,7 | 5,9  |
| Litauen  | 5,1  | 4,5  | 10,2 | 13,4 | 5,4  | 2,2  | 1,5  |

Indem diese instabile Lage sich zu einem Dauerzustand entwickelte, verschoben sich die Fragen der Minderheitenpolitik und Nationalitätenforschung: Die demographischen Verhältnisse ändern sich kaum noch, der Gesetzgebungsprozeß wurde weitestgehend abgeschlossen, und vom Integrationsprozeß sind nur längerfristig substantielle Ergebnisse zu erwarten. In der neuen Realität dieser Konsolidierung stehen weder die klassischen Minderheitenthemen noch die postmodernen Identitätsfragen im Mittelpunkt der "interethnischen Beziehungen": Die größte russische Interessenvertretungsorganisation Estlands verhandelte z.B. 1997 nur noch zehn Streitfälle bezüglich Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsgenehmigung vor Gericht.<sup>12</sup> Russische Kulturvereine spielen eine marginale Rolle.<sup>13</sup> Dagegen gewinnen sozioökonomische Fragen an Bedeutung: Als im Frühling 1998 die Stadtverwaltung der russischen Grenzstadt Ivangorod nicht in der Lage war, die Dienstleistungen von Narva, der estnischen Hälfte der Doppelstadt, im Bereich Trink- und Abwasser zu bezahlen, reichten Ivangoroder bei Jelzin eine Bittschrift ein, ein lokales Referendum über einen Anschluß an Estland abzuhalten.<sup>14</sup> Der heftigste Ausbruch interethnischer Gewalt war das Auseinanderreiben einer ökonomisch motivierten Demonstration von russischen Rentnern durch die Polizei in Riga im März diesen Jahres.<sup>15</sup> Gleichzeitig zeigen Umfragen bei russischen Jugendlichen im Baltikum eine höhere Zustimmungsrates für EU-Integration als bei ihren baltischen Altersgenossen.<sup>16</sup>

Es scheint also, daß im Baltikum neben ethnischen zunehmend auch sozioökonomische Asymmetrien die politische und gesellschaftliche Entwicklung prägen.<sup>17</sup> Wichtiger noch ist

<sup>10</sup> Smith, Russia, S. 7.

<sup>11</sup> Russian Federation, hrsg. von International Organisation for Migration [<http://www.iom.ch/IOM>], Tabelle 8.

<sup>12</sup> Godovoj Otčet 1996, hrsg. von Centr Informacii po Pravam človeka, Tallinn 1996; Interview mit Aleksej und Larisa Seměnov, Geschäftsführer des Zentrums, Tallinn April 1998.

<sup>13</sup> Vladislavs Volkovs, Krievi Latvija. Riga 1996, S. 138-142; National and Ethnic Groups in Latvia. Informative Material, hrsg. vom Ministry of Justice of the Republic of Latvia, Riga 1996; Anatolij Riskin 1991, Čto ždet ROL? in: Russkij put', Nr. 2, 1991, S. 5; Kolstoe, Russians, S. 129.

<sup>14</sup> RFE/RL Newline, 1.9.1997; Iris Kempe/Wim van Meurs, Regionalpolitik zwischen Estland und Rußland, in: Aktuelle Analyse des BIOst, Nr. 44, 1988, S. 6.

<sup>15</sup> RFE/RL Newline, 4.+5.3.1998; Leta, 4.3.1998.

<sup>16</sup> Rein Ruutsoo/Aksel Kirch, Estonia at Europe's Threshold, in: Baltic Review, Nr. 14, 1998, S. 6-9.

<sup>17</sup> In Kolstoës Liste mit 8 Ursachen der interethnischen Spannungen im Baltikum fehlt z.B. die sozioökonomische Dimension gänzlich. Kolstoe, Russians, S. 135-138.

aber die Erkenntnis, daß die realen und gedachten Schnittstellen zwischen den üblicherweise separat betrachteten Fragen der sozioökonomischen Differenzierung und ethnisch-kulturellen Antagonismen auf komplexe und widerspruchsvolle Weise ineinandergreifen. Demzufolge greift das Instrumentarium einer klassischen Minderheitenpolitik oder Nationalitätenforschung zu kurz, indem es die vielfältigen Konfliktlinien auf ethnische Unterschiede reduziert. Statt dessen ist eine Einschätzung der gesamten "Ethnopolitik" – definiert als "jede Politik, die auf die relative Macht oder Position von ethnischen Gruppen einwirkt"<sup>18</sup> – erforderlich. Mehr Aspekte der baltischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft in der postkommunistischen Staatsbildung und Wirtschaftstransformation als nur die Sprach-, Unterrichts-, Wahl- und Staatsbürgerschaftsregelungen beeinflussen – absichtlich oder unabsichtlich! – die relative politische und sozioökonomische Position der Minderheiten bzw. der Titularnationen; z.B. Förderprogramme der Regionalpolitik, die Umstrukturierungsmaßnahmen in der Industrie, Umweltpolitik, Privatisierungsstrategie und Agrarreform bis hin zu Wohnungsmarktpolitik.

## **2. Die "klassische" Minderheitenpolitik und die russische Diaspora**

Das Ideal eines "postsozialistischen Weges in eine präsozialistische Zukunft" spielte sowohl bei den Volksfronten und Kongreßbewegungen in Estland und Lettland als auch bei Sajudis in Litauen eine zentrale Rolle. Diese Restaurationsaufgabe wurde durchgängig aus einer ethnischen Perspektive betrachtet: Als Hauptproblem der Restaurationspolitik galt anstelle des verendeten Sowjetkommunismus die zurückgebliebene russische Diaspora. Russisch wurde Synonym für Kommunismus, Sowjetnostalgie und Ablehnung von Marktwirtschaft und Demokratie. Sobald die Unabhängigkeit erreicht worden war, wurde die Formulierung der entsprechenden Gesetzgebung in Angriff genommen, wobei die idealisierte Situation und Regelungen der Zwischenkriegszeit als Grundlage galten. Mit den Instrumenten der klassischen Minderheitenpolitik sollte für die Titularnationen eine dominante Position in ihren eigenen Nationalstaaten sichergestellt werden. Hierbei ging es neben dem demographisch-kulturellen Überleben und der politischen Macht auch um sozioökonomische Vor- und Nachteile. Die Russen, die sich "unberechtigt" niedergelassen hatten, sollten mittels Grund-, Wahl- und Staatsbürgerschaftsgesetz aus der Staatsbürgergemeinschaft ausgeschlossen werden. Die beruflichen und kulturellen Vorteile des Russischen als *lingua franca* sollte durch das Sprachgesetz umgekehrt werden. Als bald stellte sich jedoch heraus, daß die Russen nicht kollektiv emigrierten und so waren die baltischen Regierungen *nolens volens* gezwungen, die Minderheiten mittels Ausländergesetzen und Nichtstaatsbürgerpässen aufzunehmen.

### **2.1 Konsequenzen der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung**

Obwohl die Volksfront ursprünglich eine modifizierte Nulloption befürwortet hatte, verabschiedete das neue, nur von den Staatsbürgern von 1940 und ihren Nachkommen gewählte

---

<sup>18</sup> Rasma Karklins: *Ethnopolitics and Transition to Democracy. The Collapse of the USSR and Latvia*. Washington D.C./Baltimore 1994, S. 4.

Parlament in *Estland* am 26. Februar 1992 eine Neuauflage des Gesetzes von 1938 als Staatsbürgerschaftsgesetz. Dieses Gesetz verpflichtete alle "nichthistorischen" Bürger dazu, sich einer Einbürgerungsprozedur zu unterziehen: Die Anforderungen umfaßten drei Jahre Aufenthalt, einen Sprachtest und einen Treueid. Somit wurden 500.000 der 600.000 Nichtesten ausgeschlossen, 30% der Bevölkerung. Von der Einbürgerung ausgeschlossen wurden ehemalige Sowjetmilitärs, KGB-Personal, Kriminelle und Arbeitslose.<sup>19</sup> Ergänzend trat am 12. Juli 1993 das Ausländergesetz in Kraft: Um die vermeintlich Zehntausende von russischsprachigen Illegalen ohne Paß und ohne sowjetische *propiska* zu erfassen, wurde jeder verpflichtet, bis Juli 1995 eine alle fünf Jahre zu verlängernde Aufenthaltsgenehmigung (erforderlich für Wohnraum und Arbeit) zu beantragen. Nach Protesten im In- und Ausland wurde für die zuerst ausgeschlossenen Altmilitärs eine Sonderregelung getroffen, wurde denen, die sowjetische *propiski* von vor Juli 1990 vorlegen konnten, eine Arbeitsgenehmigung garantiert. Nichtstaatsbürger dürfen kein Mitglied einer politischen Partei sein und haben kein nationales Wahlrecht und auf lokaler Ebene nur ein aktives Wahlrecht. Dagegen garantiert die Verfassung auch ihnen die "soziale Staatsbürgerschaft", das Recht auf Rente, Arbeitslosen- und Krankengeld u.ä. soziale Absicherungen, obwohl die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung nicht garantiert und die Möglichkeit von Restriktionen bei der sozialen Sicherheit offengelassen wurde.

Auch in *Lettland* war nach der Unabhängigkeit die Nulloption vom Tisch, womit eine langwierige und erhitzte Debatte eröffnet wurde: Eine erste Parlamentsresolution 1991 stellte für die nach 1940 gekommenen Russen aufgrund des Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1919 die Anforderungen Treueid, Sprachkenntnisse, zehn (erst 16) Jahre Aufenthalt. Danach dauerte es bis zum 22. Juli 1995, bevor das Staatsbürgerschaftsgesetz – nach Protest ohne Quoten, aber dafür mit "Einbürgerungsfenster" – und ein entsprechendes Einbürgerungsgesetz verabschiedet wurden. So lange blieben 700.000 Russen in Ungewißheit über ihre Zukunft und Rechte. Beim Beschluß vom 10. Dezember 1991 waren sie bereits von Staatsämtern, vom Wahlrecht und vom Landeigentum ausgeschlossen.

Die Staatsbürgerschaftsregelung in *Litauen* kam einer Nulloption gleich: Zwar wurde am 11. Dezember 1991 per Gesetz festgelegt, daß alle seit 1940 Immigrierten Sprachkenntnisse und zehn Jahre Residenz nachweisen mußten, doch das erste Gesetz vom November 1989 und das Abkommen mit Rußland vom 29. Juli 1991 hatten bereits allen bis dato in Litauen lebenden Russen die Staatsbürgerschaft zugesprochen, unter Verzicht auf eine doppelte Staatsbürgerschaft. Über 90% der Nichtlitauer erhielten somit noch 1991 die Staatsbürgerschaft.

Nicht nur angesichts der bevorstehenden Entscheidungen zur EU-Integration, der Kritik internationaler Organisationen und der russischen Drohgebärde, sondern auch aus internen Motiven avisieren Estland und Lettland seit 1997 Initiativen im Bereich der Staatsbürgerschafts- und Ausländerregelungen. Auf Dauer ist eine so große, nicht integrierte Minderheit ein unhaltbarer Zustand. Die Präsidenten Ulmanis und Meri drängten auf eine

---

<sup>19</sup> Jeff Chinn/Robert Kaiser, Russians as the New Minority. Ethnicity and Nationalism in the Soviet Successor States. Boulder Colo. 1996, S. 100-101; *Estonija*, 7.6.1993.

Beschleunigung der Staatsbürgerschaftsvergabe und eine Lockerung der Bedingungen.<sup>20</sup> Pläne, kleinere Gruppen "außerplanmäßig" zu Staatsbürgern zu machen, sind aber politisch sehr umstritten.<sup>21</sup> Da beide Länder instabile politische Verhältnisse mit wechselnden Koalitionen kennen, ist die Staatsbürgerschaftsfrage ein heißes Eisen, das kein Parteipolitiker gern anfassen möchte. In Estland wurde trotz vehementer Proteste der "Pro-Patria-Union" per 1. Juli 1997 den 200.000 Nichtstaatsbürgern, die vor dem 12. Juli 1995 eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung beantragt hatten (und diese alle fünf Jahre verlängern mußten), eine permanente zugesagt. Auch wurde geplant, Kindern von Eltern, die selbst keine (andere) Staatsbürgerschaft haben und die seit mindestens fünf Jahren im Lande leben – bis zur Vollendung des 15. Lebensjahres, aber bis zum 26. Februar 1992 (Inkrafttreten des Staatsbürgerschaftsgesetzes) in Estland geboren –, die estnische Staatsbürgerschaft zuzuerkennen. Nach Berechnungen des Innenministerium ist dies jedoch eine langfristig angelegte Strategie: Es würde jetzt bei 300.000 Staatenlosen etwa 6.500 Kinder betreffen.<sup>22</sup> In Lettland gelang es 1998, im Parlament eine Gesetzesänderung durchzubringen, die Einbürgerungsfenster abschafft, den Sprachtest vereinfacht und nach dem 21. August 1991 geborene Kinder von Nichtstaatsbürgern auf Wunsch der Eltern automatisch die Staatsbürgerschaft verleiht (angenommen, die entsprechenden Sprachkenntnisse sind nachgewiesen). Die Änderung hatte am 3. Oktober auch Bestand in einem von der Partei "Freiheit und Vaterland" dagegen durchgesetzten Referendum.<sup>23</sup>

Sowohl in Estland als auch in Lettland richten die Initiativen sich jetzt auf Verbesserung der Sprachkenntnisse, besonders bei den russischen Jugendlichen.<sup>24</sup> Die Jugendintegrationsmaßnahmen sind eine Reaktion auf die gescheiterten Versuche, die erwachsenen Nichtstaatsbürger zu erfassen und kontrolliert zu integrieren. Die beiden Regierungen haben mit zunehmender Beunruhigung festgestellt, daß nur sehr wenige, die die Anforderungen erfüllen, die Staatsbürgerschaft beantragen. In Estland haben sich von 1992 bis 1996 immerhin 75.000 neu eingebürgert, in Lettland jedoch seit Beginn der Einbürgerung nur 2.500. Insgesamt hatten in Lettland bis Juni 1997 von rund 124.000 potentiellen Bewerbern nur 5.000 tatsächlich den Antrag gestellt.<sup>25</sup> Dementsprechend entstand mit dem definitiven Ablauf der alten Sowjetpässe im Jahre 1997<sup>26</sup> eine Bevölkerungskategorie unbekannten Umfangs, die bürokratisch gesehen nicht existiert: ohne Staatsbürgerschaft, Nichtstaatsbürgerpaß, oder Aufenthaltsgenehmigung. Die Tatsache, daß diese Kategorie der "Illegalen" *eo ipso* verwaltungsmäßig "unfaßbar" ist, hat zu wilden Spekulationen und einer negativen Pauschalisierung geführt: In Estland wird grob überschlagen von einer Zahl von 80.000

---

<sup>20</sup> RFE/RL Newline, 21.5.1997; Interview mit Andra Veidemann, Minister für Minderheitenfragen, Tallinn, April 1998.

<sup>21</sup> Leta, 14.11.1997.

<sup>22</sup> Leta, 17.3.1998.

<sup>23</sup> Current Latvia, 15.6.1998.

<sup>24</sup> RFE/RL Newline, 23.6.1998.

<sup>25</sup> Human Development Report Latvia, hrsg. von UNDP Riga 1997, Kap. 3.

<sup>26</sup> Baltic News Service, 10.4.1997.

ausgegangen.<sup>27</sup> Das Bild in den Medien ist, daß es vorwiegend kriminelle Russen betrifft, verwickelt in Schattengeschäfte mit Rußland auf Kosten des estnischen Staates. Wahrscheinlicher ist jedoch, daß viele "Illegale" – wenn überhaupt noch im Lande – in zurückgebliebenen Dörfern leben, wo ein Paß keine Lebensnotwendigkeit ist. Die Händler der Schattenwirtschaft, die zwischen Tallinn, Riga und Moskau pendeln, werden sich eher beide Pässe besorgt haben!

## **2.2 Sprachenpolitik und öffentliche Verwaltung**

Unter der Sowjetherrschaft war auch in den baltischen Republiken Beherrschung des Russischen als Zweitsprache Grundvoraussetzung für eine Laufbahn im Managementbereich und in spezialisierten Berufen. Dennoch waren im innersowjetischen Vergleich im Baltikum nicht nur die Kenntnisse der einheimischen Sprachen bei den Russen, sondern auch die Sprachassimilation der Einheimischen unterdurchschnittlich. Obwohl viele Balten Russisch als Zweitsprache lernten, wurde es für die wenigsten zur Muttersprache: Noch 1989 bezeichneten über 97% der Balten die Titularsprache als ihre Muttersprache.<sup>28</sup> Andererseits gab die Mehrheit der Russen im gleichen Jahr an, nur die eigene Sprache zu beherrschen (84% in Estland, 74% in Lettland und 60% in Litauen).<sup>29</sup> Auch im Bereich der Sprachkenntnisse gibt es große sektorale und regionale Differenzierungen: Esten auf dem Lande sprechen kaum Russisch, während die in der Industrie tätigen Esten bei Umfragen fast zu 100% russische Sprachkenntnisse angaben.<sup>30</sup> Daß die Sprachgesetzgebung mehr noch als die Staatsbürgerschaftsregelungen zu einem permanenten Konfliktpunkt der interethnischen Beziehungen wurde, hatte nicht nur emotional-patriotische, sondern auch sozioökonomische Gründe. Abgesehen von der heiß diskutierten Frage, ob die Sprachanforderungen die Russischsprachigen diskriminieren, sie überfordern oder ob sie unwillig sind, die Sprache der Einheimischen zu lernen, sind Sprachkenntnisse nach wie vor auch ein Laufbahnfaktor.

In *Estland* ist laut dem Sprachgesetz aus dem Jahre 1989 für Funktionen in der öffentlichen Verwaltung und Politik oder Funktionen mit Publikumskontakt ein Nachweis der estnischen Sprachkenntnisse erforderlich, deren Anforderungen mit der Höhe der Stelle zunehmen.<sup>31</sup> Innerhalb von vier Jahren sollten Vorgesetzte mit ihren Mitarbeitern in deren Sprache kommunizieren können, und jeder mit Publikumskontakt hatte 2 Jahre, um die Sprache der Kunden zu lernen. Betriebe konnten jedoch für Mitarbeiter eine verlängerbare Ausnahmegenehmigung beantragen. In Verwaltung und Wirtschaft hat dies nicht zu größeren

---

<sup>27</sup> Interview mit Aleksej Semënov, LICHR, und Andra Veidemann, Minister für Nationalitätenfragen, Tallinn, April 1998; *Pravovoe položenie byvšich voennoslužbaščich inostrannyh gosudarstv Ėstonskoj Respubliki*, hrsg. von LCHIR, Tallinn 1997 (unveröffentlichtes Arbeitspapier).

<sup>28</sup> Graham Smith, *The Resurgence of Nationalism*, in: *The Baltic States. The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, hrsg. von Graham Smith, London 1996, S. 125.

<sup>29</sup> Neil Melvin, *Russians Beyond Russia's Borders. The Politics of National identity*. London 1995, S. 136, Tabelle A3.

<sup>30</sup> Cynthia Kaplan, *Estonia: A Plural Society*; in: *Nations and Politics in the Soviet Successor States*, hrsg. von Ian Bremmer/Ray Taras, 2. Aufl. Cambridge 1994, S. 210.

<sup>31</sup> *Ėstonija*, 7.6.1993.



Problemen geführt, da bis 1996 die Überprüfung der Sprachkenntnisse der Bediensteten im öffentlichen Dienst, besonders im Nordosten, flexibel gehandhabt wurde. Eine Verschärfung des Sprachgesetzes 1997 wurde Anfang 1998 vom Verfassungsgericht annulliert, eine Frist für die Sprachprüfung nach dem Gesetz des öffentlichen Dienstes (1995), die laut Schätzungen in Narva 3.000 Beamten ihre Position gekostet hätte, wurde teilweise verlängert.<sup>32</sup>

In *Lettland* wurde das Sprachgesetz von 1989, noch bevor es im Mai 1992 in Kraft treten sollte, grundlegend revidiert: Die Verwaltung sollte mit den Bürgern nicht in ihrer Sprache, sondern immer in der Staatssprache korrespondieren. Eine strenge Kontrolle der Verwendung der Staatssprache im öffentlichen Dienst, aber auch bei Privatfirmen wurde angesagt. Denjenigen, die die Sprachprüfung nicht bestanden, drohte sogar der Verlust des Arbeitsplatzes.<sup>33</sup> Das ursprüngliche Sprachgesetz *Litauens* verpflichtete alle Staatsbediensteten, innerhalb von zwei Jahren die Sprache zu erlernen. Bevor diese Frist im Januar 1991 verstreichen konnte, wurde sie jedoch auch hier um einige Jahre verlängert. Gleichzeitig wurden Verwaltung und öffentlicher Dienst in jedem Ort mit einem Drittel Minderheitsbevölkerung verpflichtet, die Dienste auch in polnisch oder russisch anzubieten.

Obwohl es somit in keinem der baltischen Staaten je zu den anfangs befürchteten kollektiven Entlassungen russischer Beamter und Mitarbeiter kam, blieb die Sprachenfrage ein Faktor der Arbeits- und Laufbahnunsicherheit. Besonders in Estland wurde diese Unsicherheit durch die Einführung von Sprachinspektoren und einer Kommission zum Schutz der Sprache angeheizt.<sup>34</sup> Dennoch stimmten bei einer Umfrage 1993 in Riga, Daugavpils, Narva und Klaipeda 50-60% der Russen zu, daß Kenntnisse der Titularsprache im Dienstleistungssektor oder im öffentlichen Dienst Pflicht sein sollten.<sup>35</sup> Ungenügende Sprachkenntnisse und fehlende Staatsbürgerschaft führten nur in sporadischen Fällen zu Berufsverbot oder Entlassung.<sup>36</sup> In der Politik und im öffentlichen Sektor wird die Kontrolle der Sprachkenntnisse vereinzelt gezielt gegen anpassungsunwillige Russen eingesetzt: So wurden z.B. im Mai 1997 gegen zwei Richter aus Kohtla-Järve und Narva wegen ungenügender Sprachkenntnisse Strafverfahren eingeleitet, während vier Staatsanwälte wegen gefälschter Sprachzertifikate entlassen wurden.<sup>37</sup> Aus ähnlichen Gründen wurde im Herbst 1997 gegen zwei Abgeordnete im Stadtparlament von Sillamäe ein Amtsenthebungsverfahren eingeleitet.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> V. Pettai, Estonia, in: East European Constitutional Review, Nr. 1, 1998. [<http://www.law.nyu.edu/eecr/vol7num1/constitutionwatch/>]

<sup>33</sup> Zakon Latvijas SSR o jazykach. Riga 1989; Diena, 24.4.1992.

<sup>34</sup> Toivo U. Raun, The Estonian Language Law (1989), in: Nationalities Papers, Bd. 23, Nr. 3, 1995, S. 515-534.

<sup>35</sup> Graham Smith/Aadne Aasland/Richard Mole, Statehood, Ethnic Relations and Citizenship; in: The Baltic States 1996, S. 195, Tabelle 8.4c.

<sup>36</sup> RFE/RL Newline, 11.4.1997.

<sup>37</sup> RFE/RL Newline, 12.5.1997.

<sup>38</sup> Interview mit Aleksej Semënov, Direktor des Legal Information Centre for Human Rights in Estonia, Tallinn, April 1998; Minelres (Internet), 27.1.1998.

### **2.3 Sprachenfrage und Bildungspolitik**

Ein Streitthema, das direkt mit den Fragen der Staatssprache, der Sprachanforderungen und der Kulturautonomie verbunden ist, ist die Bildungspolitik. Auch vor 1989 wurden in den baltischen Staaten an den russischsprachigen Schulen Kurse in der Landessprache angeboten, die aber weder von den Schülern noch von den Dozenten ernst genommen wurden. Seit der Unabhängigkeit jedoch garantieren zwar die Gesetze zur Kulturautonomie das Recht auf Bildung in der eigenen Sprache, aber die Zwänge des sozialen Aufstiegs und des beruflichen Erfolgs weisen jetzt in die andere Richtung: Manche russische Eltern schickten ihre Kinder aus solchen Überlegungen in baltische Schulen, aber die meisten bestehen auf Zweitsprachunterricht in der russischen Schule.

Es lassen sich auf russischer Seite in dieser Frage unterschiedliche Interessengruppen ausmachen: Besonders lautstark waren in den ersten unsicheren Jahren der Unabhängigkeit die Befürworter der Rechte der Russischsprachigen im Baltikum. Aus ihrer Sicht gehörten eigene russischsprachige Bildungsinstitute zur Kulturautonomie der Minderheit, deren Abbau einen Verlust der sozialen Funktionen dieser Sprache bedeuten würde. Direkt betroffen sind dagegen die Lehrer der russischsprachigen Schulen und universitären Institute, die bei einer Umstellung auf die Titularsprache ihre Stelle verlören. Bei den Schülern und Studenten selbst mögen viele, die Anfang der neunziger Jahre gerade Studium oder Abitur abschlossen, sich noch als Opfer der Umstellung gesehen haben und für eine Ausbildung in ihrer Muttersprache eingetreten sein. Die russischen Studienanfänger, die vorhaben, im Baltikum zu bleiben, werden sich aber heute zunehmend bewußt, daß eine russischsprachige Ausbildung ohne gründliche Kenntnisse der Titularsprache ihre Berufschancen erheblich verringert.<sup>39</sup> So wurde russischen Studenten anfangs parallel zu ihrer Ausbildung ein Intensivkurs litauisch geboten. In Narva wurde an den russischen Schulen ein 11. Jahr eingeführt, um die Sprachkenntnisse zu verbessern.

Die Bildungspolitik der neuen Staaten richtete sich anfangs vor allem darauf, für die eigenen Kinder die Verfügbarkeit von Bildung auf jedem Niveau in der Staatssprache zu garantieren. So wurde im estnischen Sprachgesetz, was die Schule anbelangt, eine Ausnahme gemacht für Ida-Virumaa, aber explizit nicht für Tallinn. Erst später, als Spracherwerb die Staatsbürgerschaft als primäres Integrationsmittel ersetzte, wurden die Regelungen in Reaktion auf den Unwillen der Russen, die Sprache zu lernen, strenger. Seit 1995 ist estnisch ein obligatorisches Abiturfach und wurden die Staatssubventionen für russischsprachige Privatschulen gestrichen. Im lettischen Parlament wird jetzt über eine Änderung des Sprachgesetzes diskutiert, die Lettisch zur einzigen Unterrichtssprache an Staatsschulen machen würde.<sup>40</sup> Das Beispiel der lettischen Schulpolitik zeigt aber die Beharrlichkeit der Traditionen: Obwohl noch immer mehr lettische Kinder einsprachige russische Schulen besuchen als andersherum (und es in Lettgallen bis vor einem Jahr gar keine lettischen Grundschulen gab), nehmen die lettischen Sprachkenntnisse bei jungen Russen durch

---

<sup>39</sup> Baltic Independent, 17.6.1994, S. 7.

<sup>40</sup> RFE/RL Newsline, 9.10.1998.

Zweitsprachenunterricht langsam zu: Motivation dabei sind die späteren Ausbildungs- und Berufschancen.<sup>41</sup> Ethnopolitisch entscheidend sind nicht die Sprachprüfungen selbst, sondern die Veränderung vom Russischen hin zur Titularsprache als dominante Sprache, was für fast alle Russen einen Nachteil auf dem Arbeitsmarkt bedeutet, der erst von einer neuen zweisprachigen Generation ausgeglichen werden kann.

### 3. Sektorale Konzentration und Wirtschaftspolitik

Nicht nur westliche Beobachter wie Francis Fukuyama, der meinte, "es gäbe keinen Grund zu unterstellen, Litauen und Estland würden weniger liberal werden als Schweden oder Finnland, sobald sie ihre nationale Unabhängigkeit wiedererlangt haben",<sup>42</sup> sondern auch die gesamte politische Führung im Baltikum selbst erwartete nach dem Zerfall der Sowjetunion eine rasche "Rückkehr" zur nationalen Tradition von liberaler Demokratie und *Laissez-faire*-Wirtschaft. Tatsächlich gehören Estland, Lettland und Litauen sieben Jahre nach der Wende zur besseren Hälfte der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer. Grundlage des Erfolges sind aber eher objektive wirtschaftliche Vorteile – die günstige Lage in der Wachstumsregion Ostseeraum, der geringe Umfang der Volkswirtschaften und der Modernisierungsvorsprung gegenüber den anderen ehemaligen Sowjetrepubliken. Ein wesentlicher Faktor ist aber auch die konstruierte Kontinuität bzw. Rückkehr zu einem *status quo ante* und die Weigerung, die sowjetische Erbschaft als *fait accompli* zu akzeptieren: Dieser nationale Konsens von Politik und Öffentlichkeit gab der Transformation im Baltikum eine Zielgewißheit und Zielstrebigkeit, die in anderen Staaten fehlte.<sup>43</sup>

Abgesehen davon, daß diese "unreflektierte Nostalgie"<sup>44</sup> weder den historischen noch den heutigen Tatsachen entspricht, haben diese nationalen Vorgaben und die Mobilisierung in der Transformation auch negative ethnopolitische Konsequenzen:<sup>45</sup> Dazu gehören eine restriktive Staatsbürgerschafts- und Minderheitenpolitik, aber auch ein Zurückstellen der sozialen Absicherung der Transformation als Ausgleich zwischen Reich und Arm sowie der Regionalpolitik als Umverteilung zwischen erfolgreichen und strukturschwachen Regionen. Das diffuse Ideal, die sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen der Sowjetzeit rückgängig zu machen, verschärft die Gegensätze zwischen den Titularnationen und der russischen Diaspora.

---

<sup>41</sup> Rasma Karklins, Ethnic Integration and School Policies in Latvia, in: Nationalities Papers, Bd. 26, Nr. 2, 1998, S. 283-302.

<sup>42</sup> Francis Fukuyama, The End of History and the Last Man. London 1992, S. 37.

<sup>43</sup> Graham Smith, The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia, in: Nationalities Papers, Bd. 24, Nr. 2, 1996, S. 169-198.

<sup>44</sup> Anatol Lieven, The Baltic Revolution. Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence. New Haven 1994, S. 55.

<sup>45</sup> Wim van Meurs, Der post-sozialistische Weg in die prä-sozialistische Zukunft, in: Umbruch zur "Moderne"? Studien zur Politik und Kultur in der osteuropäischen Transformation, hrsg. von Tatjana Eggeling/ Wim van Meurs/Holm Sundhaussen, Frankfurt/Main 1997, S. 95-104; Graham Smith, Introduction: The Baltic Nations and National Self-Determination, in: The Baltic States 1996, S. 5-8.

*Tabelle 3*  
Russen in Stadt- und Landbevölkerung, 1989 (%)<sup>46</sup>

|                       | Estland |      | Lettland |      | Litauen |      |
|-----------------------|---------|------|----------|------|---------|------|
|                       | Stadt   | Land | Stadt    | Land | Stadt   | Land |
| Gesamtbevölkerung     | 71      | 29   | 71       | 29   | 68      | 32   |
| Russische Bevölkerung | 92      | 8    | 85       | 15   | 90      | 10   |
| Anteil der Russen     | 39      | 8    | 41       | 18   | 12      | 3    |

Sowohl unter den Industriearbeitern als auch in den Städten sind die Russen durch die Sowjetpolitik disproportional vertreten. Laut einer estnischen Umfrage 1991 arbeiteten 40% der Russen und nur 13% der Esten in der Industrie, wobei die Russen generell die ungeschulten Arbeiter stellten und teilweise als "Lumpenproletariat" angesehen werden.<sup>47</sup> Im Agrarbereich waren die Verhältnisse umgekehrt: Russen stellten 8% und Esten 88% der Arbeitskraft auf dem Lande.<sup>48</sup> Die sektoralen Disproportionen in Lettland sind ähnlich.<sup>49</sup> Dagegen verteilen sich die Russen in Litauen traditionell gleichmäßiger über Stadt und Land sowie zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren: Von den litauischen Städten kennen nur Vilnius und Klaipeda substantielle russische Minderheiten, wobei in beiden die litauische Mehrheit jetzt größer ist als vor dem Krieg.

*Tabelle 4*  
Russen und Titularnationen in baltischen Städten, 1989 (%)<sup>50</sup>

|                | Titularnation | Russen<br>* Russischsprachige | Gesamtbevölkerung (x1.000) |
|----------------|---------------|-------------------------------|----------------------------|
| Lettland       |               |                               |                            |
| Riga           | 36,5          | 47,3                          | 910,5                      |
| Daugavpils     | 13,0          | 58,3                          | 124,9                      |
| Rezekne        | 37,3          | 55,0                          | 42,3                       |
| Liepaja (1995) |               | 38                            | 983,4                      |
| Estland        |               |                               |                            |
| Narva          | 4,0           | * 96 / 85,9                   | 77,5                       |
| Tallinn        | 47,4          | 41,2                          | 479,0                      |
| Kohtla-Järve   |               | * 77                          | 24,0                       |
| Sillamäe       |               | * 97                          | 20,5                       |

<sup>46</sup> Melvin, Russians, S. 136, Tabelle A4.

<sup>47</sup> Aksel V. Kirch/Priit Iarve/K.R. Chaav, Ëtnosocial'naja differenciacija gorodskogo naselenija Ëstonii; in: Sociologičeskie issledovanija, Nr. 3, 1988, S. 21-38; Kaplan, Estonia, S. 211, Tabelle 9.2.

<sup>48</sup> Kaplan, Estonia, S. 209.

<sup>49</sup> Karklin, Ethnopolitics, S. 133, Tabelle 6.2.

<sup>50</sup> Vladis Gaidys, Russians in Lithuania; in: The New Russian Diaspora. Russian Minorities in the Former Soviet Republics, hrsg. von Vladimir Shlapentokh/Munir Sendich/Emil Payin, Armonk N.Y. 1994, S. 92, Tabelle 7.1; Smith/Aasland/Mole, Statehood, S. 193, Tabelle 8.1.

|          |      |      |       |
|----------|------|------|-------|
| Litauen  |      |      |       |
| Klaipeda | 63,0 | 28,2 | 202,9 |
| Vilnius  | 50,5 | 20,2 | 575,8 |
| Kaunas   | 80,0 | 8,3  | 419,0 |
| Sniečkus |      | 64,2 | 32,0  |

Die russische Bevölkerung der Sowjetmigration konzentrierte sich geographisch in den Städten und sektoral in der nach 1945 aufgebauten Großindustrie. Unterrepräsentiert waren die Russen in den Agrar- und Dienstleistungssektoren sowie in den Mittel- und Kleinbetrieben. Die Logik der Wirtschaftstransformation ist jedoch, daß die Monetarisierung die Großindustrie am härtesten und schnellsten trifft: Die Industrieproduktion ging meist direkt um die Hälfte zurück und erholte sich am mühsamsten, da Privatisierung der Großbetriebe ohne Umstrukturierung und *enterprization* – Aufteilung in kleinere konkurrenzfähige Firmen – kaum gelang, während im Mittel- und Kleinbetrieb die Privatisierung als marktwirtschaftliche Umstrukturierung oft schon ausreicht. In vielen Fällen geht die makroökonomische Stabilisierung der Industrieproduktion außerdem auf Neugründungen in anderen Branchen zurück, die die Schließung der veralteten Anlagen der Schwerindustrie kompensieren, dies aber selten am gleichen Standort oder mit dem gleichen Personal. Die Produktionsrückgänge und Einkommenseinbußen im Agrarsektor sind gradueller, während auf dem Land auch das Potential an Alternativbeschäftigung in irgendeiner Form eher gegeben ist. Der Dienstleistungssektor, in dem die Russen ebenfalls untervertreten sind, und der Handel erholen sich schnell. Diese berufliche und sektorale Asymmetrie bedeutet, daß die russische Bevölkerung überproportional von der Wirtschaftstransformation betroffen war und dies auch als solches empfand.<sup>51</sup> Die russische "Benachteiligung" wird von der im Baltikum gewählten Strategie bezüglich Privatisierung und Umstrukturierung lediglich verschärft, im wesentlichen aber von der durch die sektorale Asymmetrie und die inhärenten Zwänge der Transformation selbst hervorgerufen.

Darüber hinaus hatte die Großindustrie in der Transformation nicht nur eine wirtschaftspolitische, sondern auch eine ethnopolitische Komponente: Zum Selbstbild der Balten gehört eine besondere Naturverbundenheit, somit werden Industrialisierung und Großstädte pauschal als russisch-sowjetische Phänomene betrachtet. So, wie die zügellose Immigration der Russen als demographische Degradierung der baltischen Nationen verstanden wurde, so galt die Industrialisierung, die Natur und Mensch des Baltikums bedrohte, als ein weiterer Versuch zum gleichen Ziel. Trotz des Paradoxes, daß gerade die in diesen Industriebetrieben arbeitenden und in deren Nähe lebenden Russen am ehesten gesundheitlich betroffen waren, war das ökologische Argument ein starker Mobilisierungsfaktor in der nationalen Emanzipation. Die Umweltbewegung der späten Sowjetzeit mobilisierte die Bevölkerung gegen umweltzerstörerische und die Volksgesundheit bedrohende Moskauer Projekte. So standen die erfolgreichen Proteste gegen die Wasserkraftzentrale in der Daugava bei Plavina in Lettland, den Bau des Atomkraftwerks in Ignalina in Litauen und die Phosphorminen in

<sup>51</sup> Russkie v novom zarubež'e, hrsg. von Sergej S. Savoskul, Moskau 1996, S. 152, Tabelle 5.1.

Estland am Anfang der Nationalbewegungen.<sup>52</sup> Diese sowjetischen Großprojekte wurden nicht primär als Exponent einer verfehlten Wirtschafts- und Modernisierungspolitik betrachtet, sondern als russisch-sowjetische Angriffe auf das Überleben der baltischen Völker und ihre Heimat. Bei jedem Großprojekt wurde außerdem ein neuer Zufluß russischer "Gastarbeiter" befürchtet.<sup>53</sup> Durch diese ethnische Deutung trug die "grüne" Mobilisierung der Umweltbewegung direkt zur Stärkung der Nationalbewegung bei. Nach der Unabhängigkeit galten somit – neben volkswirtschaftlichen und ökologischen – auch ethnopolitische Motive beim Abbau der Großindustriekomplexe.

### ***3.1 Großindustrie: ökonomische, ökologische und politische Aspekte***

Für Estland und Lettland wurde nach der Annexion von Moskau Seite beschlossen, deren Vorsprung bei Modernisierung, Infrastruktur und Industrialisierung auszunutzen. Neben Ausbau der traditionellen Industriebereiche wurden aber auch Kombinate der Schwer- und Militärindustrie aufgebaut, die meist von den sektoralen Ministerien in Moskau geführt wurden. In der Moskauer Planungslogik fiel dabei kaum ins Gewicht, daß die kleinen Republiken über weder die notwendigen Arbeitskräfte noch die entsprechenden Energiequellen und Rohstoffe verfügten. Letzteres führte zu einem hohen Maß an wirtschaftlicher Abhängigkeit von der Sowjetunion als Energie- und Rohstofflieferant bzw. einziger Markt für die Industrieproduktion und damit zu einem der Hauptprobleme der baltischen Wirtschaftstransformation.

Als kleiner Markt in der Weltwirtschaft wird das Baltikum für seine Prosperität von einem hohen Maß an Import/Export abhängig sein. Die Zukunft der drei kleinen Volkswirtschaften liegt in hochwertiger Industrieproduktion, Dienstleistung und Agrarindustrie. Eine erfolgreiche Transformation würde eine Verschiebung von Industrie zu Dienstleistung bedeuten, aber auch eine Branchenverschiebung innerhalb des Industriesektors. Somit kommt als zusätzliches ethnopolitisches Element eine Asymmetrie innerhalb der Industrieproduktion hinzu: Die Industriebranchen, die in einer beginnenden marktorientierten Volkswirtschaft die schlechtesten Karten haben, konzentrieren sich z.B. im Nordosten Estlands und haben als ehemalige sowjetische Vorzeigebetriebe die größte russische Belegschaft: Bergbau, Schwerindustrie und Chemie. Dagegen haben die Lebensmittelindustrie (Tallinn und Pärnu) sowie die Gerätebau-, Holz-, Textil- und Papierindustrie (Tartu und Tallinn) bessere und die Elektronik und Elektrotechnik sogar gute Aussichten und gleichzeitig ein viel ausgeprägteres baltisches Element in der Belegschaft. Es ist sicherlich kein Zufall, daß einer der wenigen, erfolgreich privatisierten und umstrukturierten Großbetriebe im Nordosten die riesige, von vor dem Krieg datierende Textilfirma Kreenholm war. Aus dieser Gesamtperspektive war die Ausgangsposition Lettlands, wo Maschinen- und Fahrzeugbau, die Herstellung von Textilien, Möbeln, Papier und Haushaltsgeräten sowie Nachrichtentechnik die Produktionspalette dominierten, eine bessere. Außerdem hatte Lettland eine Hauptrolle im Transithandel: in

---

<sup>52</sup> Niels R. Muiznieks, The Daugavpils Hydro-Station and Glasnost in Latvia, in: Journal of Baltic Studies, Bd. 18, Nr. 1, 1987, S. 63-70; RFE Research. Baltic Area, 18.4.1996, S. 5-6; Baltic Forum, Nr. 2, 1986, S. 52-55.

<sup>53</sup> Rein Taagepera, The Ecological and Political Problems of Phosphorite Mining in Estonia; in: Journal of Baltic Studies, Bd. 20, Nr. 2, 1989, S. 165-174.

Ventspils endet eine Ölpipeline, in Liepaja eine Gasfernleitung. Auf einem niedrigeren Niveau der Industrialisierung herrschten auch in Litauen die Leicht- und die Nahrungsmittelindustrie vor. Abgesehen von der Ölraffinerie in Mažeikiai und dem Atomkraftwerk bei Sniečkus konzentriert sich die Industrie in den Städten Vilnius und Kaunas.<sup>54</sup>

Die Liste guter wirtschaftlicher und anderer Gründe für den Abbau dieser Großindustrie läßt sich fast unbegrenzt erweitern: Viele Produktionen sind nicht nur von der Produktionstechnik her ineffizient und unter den Qualitätsstandards. Die Nutzleistung von Ölschiefer oder Torf für die Energiegewinnung ist z.B. wesentlich niedriger als bei Öl und Gas. Nicht nur war der Maschinenpark vieler Betriebe Jahrzehnte hinter dem Stand der Technik zurück, in der Wendezeit wurde auch mehr als sonst entfremdet, unter der Hand verkauft oder vernachlässigt.

Es gibt auch nachvollziehbare ökologische Einwände gegen die Industriekombinate. Generell wären bei den in den sechziger und siebziger Jahren gebauten Anlagen kostspielige Umbauten notwendig, um sie den heutigen Umweltschutzrichtlinien anzupassen. Subventionierung solcher Maßnahmen ist mit dem neoliberalen Wirtschaftskonzept und dem Austeritätsprogramm der Regierungen unvereinbar. Besonders die im Nordosten Estlands konzentrierten Betriebe sind *per se* extrem umweltbelastend: Phosphorminen mit ihrem schwermetallbelasteten Abfall in Maardu, chemische Fabriken, Verbrennungsanlagen für die Energiegewinnung aus Ölschiefer in Kohtla-Järve, die Abgase und giftige Asche produzieren. Ähnliches gilt für die Zementindustrie und *a fortiori* für die bereits vor 1991 geschlossenen Uranminen und die Urananreicherung in Sillamäe. Die Arbeitsmöglichkeit in der einzigen "russischen" Stadt in Litauen, Sniečkus (Visaginas), ist abhängig vom Atomkraftwerk Ignalina, einem Reaktor vom Typ Černobyl'.<sup>55</sup> Dennoch ist die Haltung der Russen in der Region so zwiespältig wie die der baltischen Obrigkeit, die vor der Unabhängigkeit mit dem Argument der Naturzerstörung eine Anhängerschaft mobilisierte, danach aber kein Geld für Säuberungsanlagen und Schutzmaßnahmen zur Verfügung stellte: Von den Russen werden in Ida-Virumaa einerseits ökologisch begründete Betriebsschließungen befürchtet, andererseits ethnopolitische Motive hinter dem Ausbleiben der geforderten Umweltsubventionen vermutet.<sup>56</sup>

Die drei baltischen Staaten wählten – Estland am rigorosesten und Litauen am wenigsten – eine konsequente marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik mit einer so gering wie möglich gehaltenen Rolle des Staates. Dies bedeutete Austerität in der Budgetpolitik (in Estland wurde die Pflicht eines ausgeglichenen Staatshaushaltes sogar gesetzlich festgelegt): keine Subventionen für unrentable Betriebe, eine minimale Sozialpolitik, eine Reforminsel-Strategie statt einer ausgleichenden Regionalentwicklungspolitik. Gleichzeitig ist die ethnopolitische Dimension der Industriepolitik für alle Beteiligten evident – ein Teufelskreis,

---

<sup>54</sup> Roland Götz, Die Wirtschaft der baltischen Staaten, in: Die Baltischen Nationen 1991, S. 338-355.

<sup>55</sup> RFE/RL Newline, 2.4.1998.

<sup>56</sup> Izvestija, 13.11.1992.

da subventionierte Fortführung der Betriebe und die Weiterbeschäftigung eines Überhangs an Arbeitskräften eine Belastung der Staatskasse bedeutete, eine Verzögerung der Umstrukturierung eine fatale Kostensteigerung der Produktion. Andererseits verursacht eine rigorose Sanierungspolitik nach streng marktwirtschaftlichen Kriterien ein riesiges Konfliktpotential in Form einer Massenarbeitslosigkeit mit einer sichtbaren ethnischen Komponente. Auch eine Regierung mit einer so prinzipiellen Schocktherapie wie die estnische kann sich diesen ethnopolitischen Zwängen nicht ganz entziehen: Die Regierung subventionierte die Weiterführung des Kreenholm-Textilwerkes in Narva, weil es einer der wenigen aussichtsreichen Großarbeitgeber in der Stadt mit geschätzten 25% realer Arbeitslosigkeit war. Auch wurde der schwedische Investor, der Interesse am Werk in Narva anmeldete, im Privatisierungsvertrag verpflichtet, die Zahl der sanierungsbedingten Entlassungen strikt zu begrenzen.<sup>57</sup>

*Tabelle 5*

Veränderung der Industrieproduktion, 1989-1996 (%)<sup>58</sup>

|          | 1989 | 1990 | 1991 | 1992  | 1993  | 1994  | 1995 | 1996 |
|----------|------|------|------|-------|-------|-------|------|------|
| Estland  | –    | –0,2 | –9,5 | –34,0 | –27,0 | –2,0  | +2,0 | +2,0 |
| Lettland | –    | –0,1 | –0,2 | –45,5 | –29,7 | –12,0 | –6,0 | –    |
| Litauen  | +4,2 | –2,8 | –2,8 | –50,9 | –34,0 | –27,0 | +5,0 | –    |

Durch die wirtschaftliche Ausgangslage mit der sowjetischen Schwerindustrie und die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Transformation kannten die baltischen Staaten einen stärkeren Produktionsrückgang im Industriesektor als andere Transformationsländer. Der Tiefpunkt wurde in Estland bei 40% der letzten Sowjetjahresproduktion erreicht, in Lettland bei 30%, in Litauen bei 20% (vgl. Tschechien 60%, Rumänien 40%).<sup>59</sup> Die Folgen des Abbaus dieser Industriezweige gehen für die Industriearbeiter weit über Arbeitslosigkeit hinaus: Nach dem sowjetischen Modell waren die Großbetriebe in vielen Städten auch für die gesamte Infrastruktur von Sozialleistungen, medizinischer Versorgung, Ferienlager, Wohnraum usw. verantwortlich.

### **3.2 Ethnopolitische Aspekte der baltischen Privatisierung**

Zum forcierten Übergang zur Marktwirtschaft und zum neoliberalen Konsens der regierenden Parteien paßte im Prinzip eine schnelle, freie Privatisierung mittels Verkauf unter Beteiligung ausländischer Investoren. Dennoch wurde in Estland und Lettland einerseits die Restitution an Alteigentümer der Privatisierung vorgeschaltet, trotz der damit verbundenen

<sup>57</sup> Estonian Economy, hrsg. von Estonian Ministry of Economic Affairs. Tallinn 1995, Kap. 1.7. [<http://www.ciesin.ee/ESTCG/EandT/9495/i17.html>]; Theo Grennes, The Economic Transition in the Baltic Countries, in: Journal of Baltic Studies, Bd. 28, Nr. 1, 1997, S. 18.

<sup>58</sup> Christian von Hirschhausen/Wan-Sze Hue, Industrial Restructuring in Post-Socialist Eastern Europe and the Baltic Countries: Privatization, Enterprization and New Enterprise Networks, in: New Neighbours in Eastern Europe: Economic and Industrial Reform in Lithuania, Latvia and Estonia, hrsg. von Christian von Hirschhausen, Paris 1998, S. 10-31.

<sup>59</sup> Idem, S. 16, Tabelle 1.1.



wirtschaftlichen Kosten und Verzögerungen in der Transformation, während andererseits die Privatisierung selbst mit einem komplizierten Vouchersystem mit eindeutigen ethnopolitischen Hintergründen durchgeführt wurde: Absicht der Voucherprivatisierung war eine breite Streuung der wirtschaftlichen Beteiligung, die einerseits die Legitimität der neuen Staaten untermauern und andererseits eine dominante Rolle der russisch-sowjetischen Nomenklatura abwenden sollte. So war auch die Agrarreform viel mehr als nur eine wirtschaftliche Frage: Es galt die baltischen Kleinbauern als symbolische Trägerschicht der Nation zu restaurieren und eine russische "Landnahme" zu verhindern.

Obwohl die makroökonomischen Indikatoren auf den ersten Blick den parallelen Transformationskurs der baltischen Staaten belegen, gibt es in der Form und Sequenzierung von Privatisierung, Umstrukturierung und Restitution signifikante Unterschiede, die zum Teil auf wirtschaftspolitische Strategien oder auf allgemeine politische Konstellationen zurückzuführen sind, zum Teil aber auch einen ethnopolitischen Hintergrund haben. Kernfrage dabei ist, wer sich wann in welchem Umfang an dem gesamten Prozeß beteiligen darf. Bei den Balten streitet die Revidierung des sowjetischen Unrechts mit der wirtschaftlichen Rationalität der Transformationspolitik um den Vorrang. Nachdem sie 50 Jahre mit dem sowjetischen Gleichheitsideal gelebt haben, sehen viele Russen nicht die alten Ansprüche, sondern nur die neu entstehenden Ungleichheiten: Die Tatsache, daß nur die (Erben der) historischen Bürger Restitutionsansprüche haben können, mag evident sein, hat aber eine ethnopolitische Dimension. Aus der Perspektive eines in der Stadt lebenden Russen mag die Restitution eines alten Bauernhofes als ein viel größerer Vorteil erscheinen, als es tatsächlich war. Gemeinsame Befürchtung von Balten und Russen war jedoch, daß eine kleine Elite – immer von der anderen Nationalität – sich im Privatisierungsprozeß auf Kosten aller bereichern würde. Andererseits nutzten die baltischen Politiker in Tallinn und Riga die Privatisierungsgesetzgebung, um sicherzustellen, daß neben der politischen auch die wirtschaftliche Macht und das Eigentum in ihrem Land wieder in "eigene" Händen kommen würde.

In der Privatisierung *Litauens* hatte die schnelle Umwandlung und Verteilung des Staatseigentums bis 1995 absolute Priorität. Litauen brachte noch in der ersten Hälfte 1991 die relevante Gesetzgebung zustande und führte bereits 1991-1992 durch großen Einsatz von verschiedenen Voucherarten eine Massenprivatisierung durch, von der nur mit Restitutionsansprüchen belegtes Staatseigentum ausgenommen war. Durch das hohe Tempo und mangels einer erprobten und durchdachten Regulierung der Privatisierung bewirkten die Voucher eher eine Massenbeteiligung der Bevölkerung an der Industrie als eine Umstrukturierung der Industrie selbst. Das übergeordnete politische Ziel wurde jedoch erreicht: soziale (statt historische) Gerechtigkeit durch gleiche Beteiligungsmöglichkeiten für alle Einwohner. Ohne Voucher wären 1991 mangels einheimischen Kapitals, so wurde befürchtet, die litauischen Betriebe mit russischem Kapital aufgekauft worden. Eine neue Abhängigkeit wäre die Folge gewesen. Oder die, die bereits reich waren (die alte Nomenklatura), wären reicher geworden

auf Kosten der breiten Bevölkerung.<sup>60</sup> Erst ab 1995 dominiert bei der von der Staatsprivatisierungsagentur koordinierten Privatisierung der kommerzielle Verkauf als Methode.<sup>61</sup>

Durch die Nulloption in der Staatsbürgerschaftsgesetzgebung gab es keine größere Benachteiligung der russischen Bevölkerung, eine Tatsache, die auch von vielen Russen so empfunden wurde: Bei einer russischen Umfrage 1993 in Litauen waren nur 18% der Meinung, geringere Chancen zu haben, sich am Privatisierungsprozeß zu beteiligen als die Litauer.<sup>62</sup> Indirekt benachteiligend war nur die an sich sinnvolle Regelung, daß Arbeitnehmer das Vorkaufsrecht haben bei der Privatisierung ihres Betriebes. Dies begünstigte die Manager und die meist litauische Belegschaft der Mittel- und Kleinbetriebe gegenüber den Rentnern, den Beamten, den Arbeitern im Agrarsektor (wegen der Restitution) und den vorwiegend russischen Industriearbeitern (wegen der schlechten Profitaussichten). Auf die geringe Rolle ethnopolitischer Motive weisen auch die kurzen Fristen für Restitution hin: Restitutionsansprüche konnten nur bis Ende 1991 eingereicht werden. Die Voucherprivatisierung umfaßte vier Arten von Voucher: einmalige Voucher für alle Staatsbürger, gemessen an ihrem Alter (aber nicht an Aufenthaltsjahren), Voucher zur Kompensation von Inflationsverlusten, Agrarvoucher für Arbeiter der kollektiven Betriebe (nach Zahl der gearbeiteten Jahre) und Kompensationsvoucher für sowjetische Enteignungen. Die Priorität der im Juli 1991 gesetzlich geregelten Agrarreform und -privatisierung war die baldige Schaffung eines Kleinbauerntums ohne ethnische Präferenzen. Ungeachtet der Restitutionsansprüche wurde das Eigentum von Agrarland auf 50 Hektar begrenzt, und restituiertes Land, das nicht bewirtschaftet wurde, fiel wieder an den Staat.<sup>63</sup> Auf diese Weise wurde vermieden, daß die Privatisierung neue größere Ungleichheiten schaffen würde mit einem ethnischen Konfliktpotential: Die Russen sahen sich sowohl durch die Nulloption als auch durch die Voucherverteilung und die Beteiligungsregeln der Privatisierung kaum benachteiligt, während sich die Vorteile der Litauer durch die Restitution im Rahmen hielten. Eine solche ethnopolitisch "neutrale" Lösung war nur möglich einerseits durch das Fehlen von größeren, sichtbaren sektoralen oder regionalen Konzentrationen von Minderheiten in Litauen und andererseits durch den Verzicht auf gezielte Bevorteilung der Titularnation bei der Neuverteilung des nationalen Wohlstandes.<sup>64</sup>

Im Falle *Lettlands* wurde eine vorschnelle, unkontrollierte Privatisierung vermieden, indem im Privatisierungsgesetz von 1992 erst eine Aufteilung und Umstrukturierung in Staatsbetriebe vorgesehen war. Diese Sorgfalt führte dazu, daß alle Privatisierungsvorhaben

---

<sup>60</sup> Human Development Report, hrsg. von UNDP Lithuania, Vilnius 1997, Kap. 3.1.

<sup>61</sup> Rasa Morkunaitė, Institutional Context of Reforms in Lithuania; in: New Neighbours 1998, S. 96-111.

<sup>62</sup> Russkie v novom zarubež'e 1996, S. 181, Tabelle 5.25.

<sup>63</sup> N. Penkaitis, Möglichkeiten und Perspektiven der Privatisierung der Landwirtschaft Litauens; in: Die Wirtschaft der baltischen Staaten im Umbruch, hrsg. von Boris Meissner/D.A. Loeber/Egil Levits, Köln 1993, S. 154-160.

<sup>64</sup> Roman Frydman/Andrzej Rapaczynski/John S. Earle, The Privatization Process in Russia, Ukraine and the Baltic States. London 1993, S. 232-276.

im Parlament und in der Öffentlichkeit eingehend und vehement diskutiert wurden, was die Gesetzgebung und Implementierung verzögerte. Folglich fanden mangels gesetzlicher Regelungen bis Ende 1992 zahlreiche unordentliche Privatisierungsmaßnahmen und auch "spontane Privatisierung" statt. Außerdem lag die Privatisierung bis 1994 (als nach estnischem Erfolgsbeispiel das Treuhandmodell eingeführt wurde) in den Händen der einzelnen Ministerien und der Kommunen. Vorrang hatten auch Restitutionsansprüche, die bis Juni 1994 eingereicht werden konnten, so daß sich Privatisierung und Umstrukturierung der Betriebe bis dahin verzögerten.<sup>65</sup>

Diese Priorität der Restitution ungeachtet der volkswirtschaftlichen Kosten hatte ein wichtiges ethnopolitisches Anliegen im Agrarbereich, wo fast flächendeckend Rückübertragungsansprüche bestanden und honoriert wurden, aber wo der lange Stillstand vor der endgültigen Klärung der Eigentumsrechte und definitiven Landzuweisung (1994) dem Sektor sicherlich geschadet hat. Mit dem Ziel, die Klasse der lettischen Kleinbauern neu zu beleben, erhielten zusätzlich 100.000 Familien einige Hektar Land aus dem Staatsbesitz für die Familienernährung. Von Anfang an war die Befürchtung, Rußland oder die lokale russische Nomenklatura würden die Privatisierung nutzen, um das Land in ihrem Griff zu behalten, in Lettland besonders ausgeprägt. Gerade die zögerliche und zurückhaltende Privatisierungspolitik Rigas ließ dem alten Management alle Zeit und Gelegenheit, um z.B. bei der Auflösung der kollektiven Agrarbetriebe die Geräte, Maschinen und Vieh gegen Präinflationspreise zu entwenden, wobei oftmals auch die Zwänge der Betriebsfortführung zu eigenmächtigem Handeln zwangen.<sup>66</sup> Dies entfachte die Befürchtungen in der lettischen Öffentlichkeit, daß bei Privatisierung durch Verkauf Lettland an die "roten Barone", die Nomenklatura und die russische Mafia, verscherbelt werden würde. In diesem Bild sind die Russen die eigentlichen Nutznießer der Transformation: Sie sind jünger und aktiver, zeigen mehr Risikobereitschaft, haben die besseren Kontakte zur alten Parteionomenklatura und konzentrieren sich in den Städten als Zentren des wirtschaftlichen Lebens, während Geschäftstätigkeit in der lettischen Tradition geringer eingeschätzt werden würde.<sup>67</sup> Diese Ängste ließen erst nach, als beim wirtschaftlichen Aufschwung ab 1995 klar wird, daß nicht alles Erwirtschaftete nach Moskau abfließt.

Die Befürchtungen der wirtschaftlichen Unterordnung im eigenen Lande führten zu besonderer Vorsicht beim Verkauf von Betrieben, zur langen Restitutionsprozedur vor der eigentlichen Privatisierung und zu einer ethnisch ungleichen Verteilung der Privatisierungsvoucher. Lettland zeigte sich bis 1992 besonders zurückhaltend bei Verkauf und Versteigerung von Betrieben. Außerdem blieb es in der kleinen Privatisierung den Kommunen überlassen, welche Vorbedingungen für Beteiligung an Auktionen oder Kauf von

---

<sup>65</sup> Peteris Gulans/Valerijs Praude, Institutional Context of Reforms in Latvia; in: New Neighbours 1998, S. 142-160.

<sup>66</sup> Melvin, Russians, S. 43.

<sup>67</sup> Juris Dreifelds, Latvia in Transition. London 1996, S. 127.

Staatseigentum gestellt wurden: zehn Jahre Aufenthalt war das übliche Kriterium, lettische Sprachkenntnisse waren kein unübliches.<sup>68</sup>

Obwohl das Prinzip der Voucherprivatisierung bereits im März 1991 festgelegt worden war, wurde das entsprechende Gesetz erst am 4. November 1992 verabschiedet. 1996 erhielten alle Einwohner Lettlands Privatisierungsvoucher, die für den Kauf von Land, Firmen(-anteilen) oder Wohnungen aus dem Staatseigentum verwendet werden konnten. Man erhielt einen Voucher für jedes Jahr Aufenthalt in Lettland, die Staatsbürger von 1940 bekamen 15 Voucher extra als Kompensation für die Lebensleistung ihrer Vorfahren. Auch Deportation oder Eigentumsansprüche auf Nichtrestituierbares brachten Extravoucher.<sup>69</sup> Obwohl keine zuverlässigen Zahlen zur ethnischen Aufteilung dieses neuen Volksreichtums vorliegen, wird sie ähnlich wie in Estland eine signifikante neue Ungleichheit geschaffen haben.

Die von der Regierung Savisaar 1990 für *Estland* entwickelte "marktwirtschaftliche" Privatisierungsstrategie mittels Verkauf an Investoren wurde ein Jahr später durch eine "politische" Lösung ersetzt: Die Regierung wählte – wegen der Befürchtungen einer Übernahme durch Spekulanten, (russische) Mafia oder Nomenklaturprivatisierung – eine Voucherprivatisierung mit disproportionalen Vorteilen für Esten. Die Voucher, die als Kompensation für enteignetes Eigentum, das nicht restituiert werden konnte oder dessen Restitution nicht verlangt wurde, dienten, gingen zu 90% an Esten. Zusätzlich wurden an alle Einwohner Kapitalvoucher verteilt, wobei aber jeder Voucher entsprechend der Zahl der Jahre erhielt, die er bereits in Estland lebte. Selbstverständlich benachteiligte dieses Kriterium die Neusiedler, obwohl nicht in dem Maße wie in Lettland. Insgesamt entstand vom verfügbaren Startkapital her, mit dem sich Esten bzw. Nichtesten an der Privatisierung beteiligen, eine intendierte neue Ungleichheit. Die Kompensationsvoucher mit einem gesamten Wert von 11,5 Billionen EEK gingen zu 90% an Esten, die Kapitalvoucher (8,5 Billionen) zu 65%. Es gelang Savisaar 1992, die Verwendbarkeit der Voucher auf eine Minderheitsbeteiligung an Firmen und den Kauf von Land und Häusern zu begrenzen. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Russen verbesserte dies nicht: Da ihnen der Landkauf untersagt war, konnten sie ihre vier Billionen EEK (20% der gesamten Voucherinvestitionssumme) nur für einen vorhersehbaren Fehlkauf verwenden: ihre eigene Wohnung.<sup>70</sup>

Durch die Kombination aus Restitution von Enteignetem und Landkaufverbot für Ausländer<sup>71</sup> war das meiste Land in estnischen Händen, bevor 1993 das Eigentumsrechtgesetz das Verbot aufhob. Ziel dieses neuen Gesetzes war aber das Anziehen westlicher Investoren, nicht die Beteiligung der Nichtesten. Die Verkaufsprivatisierung führte zu einer radikalen und schnellen Umstrukturierung der Betriebe durch den Markt.<sup>72</sup> Dies im Gegensatz zu Lettland,

---

<sup>68</sup> Frydman/Rapaczynski/Earle 1993, S. 194-231.

<sup>69</sup> UNDP Latvia 1997, Kap. 1; Hirschhausen/Hue 1998, S. 23, Fußnote 9.

<sup>70</sup> Für die Privatisierungsgesetze, siehe die Estnische Privatisierungsagentur [<http://www.eea.ee/>]; Frydman/Rapaczynski/Earle 1993, S. 128-193.

<sup>71</sup> *Ēstonija* (5.11.1991); Hanson 1993, S. 17-23.

<sup>72</sup> Kein 1998, 193-214.

wo die Umstrukturierung eine Staatsaufgabe war und der Betriebsverkauf mehr mit Weiterbeschäftigungsgarantien abgesichert wurde. Auch in anderen Formen der Privatisierung wurde die russische Beteiligung – wenn auch in geringerem Maße – begrenzt: Für die kleine Privatisierung waren zehn Jahre Aufenthalt das Minimum. Außerdem hatte die Belegschaft – in diesem Sektor vorwiegend Esten – das Vorkaufsrecht, obwohl oft (und nicht ohne Berechtigung) über den Einsatz von Stroh Männern spekuliert wurde.<sup>73</sup> Die Folge ist eine deutliche Unterrepräsentation der Russen als Eigentümer in Mittel- und Kleinbetrieben, ein Wirtschaftszweig mit dynamischen Erfolgchancen. Bei der großen Privatisierung, die 1992 einsetzte, wurde eine strenge Selektion ausländischer Investoren eingeführt aus Angst vor Übernahme estnischer Betriebe durch russisches Staatskapital.<sup>74</sup> Insgesamt wurden somit in der ersten Phase der Transformation neue ethnische Prosperitätsunterschiede festgeschrieben.

### ***3.3 Wohnungsprivatisierung und sonstige Altprivilegien***

Im Bereich der Wohnungsprivatisierung stellt sich mehrfach die paradoxe subjektive Frage, was nun ethnische Privilegien sind: Für die Hunderttausende russischer Immigranten wurden in den sechziger und siebziger Jahren massiv den Sowjetstandards entsprechende Häuser und ganze Wohnviertel errichtet. Den Balten, die oft Jahre auf ihre eigene Wohnung warten mußten und ein Vielfaches an Miete zahlten, war dies ein Dorn im Auge.<sup>75</sup> Ein Bericht der estnischen Akademie der Wissenschaften bezeichnete die direkte Verfügbarkeit von Wohnraum als eines der realen Privilegien der Immigranten vor 1989.<sup>76</sup> (Übrigens ist die Frage berechtigt, ob jenen die Häuser damals gestellt wurden, weil sie Russen waren oder weil sie für Großkombinate arbeiteten, die eine eigene Wohnungsversorgung hatten.) Heutzutage sind diese mit Ungeziefer verseuchten, baufälligen "Altprivilegien" angesichts der Restitution der enteigneten Privatwohnungen der Vorkriegszeit, die zumindest von der Bausubstanz und Wohnlage her besser sind, zur Benachteiligung geworden. Dabei sind es fast ausschließlich Balten, die Restitutionsansprüche geltend machen können.<sup>77</sup> Hinzu kommt, daß sich bei der Konfrontation zwischen Alteigentümern und heutigen Bewohnern öfter Balten als Alteigentümer und Russen als Mieter gegenüberstehen. Diese Schnittstelle von Ethnizität und Prosperität hatte eine besondere Symbolik: Die baltische Nation fordert ihr "Haus" zurück, in dem der Russe sich mit Gewalt installiert hatte.

Auch beim Wohnraum wurde in *Lettland* der Restitution Priorität eingeräumt und der Privatisierung von Häusern und Wohnungen vorgeschaltet: 1991 wurden den Alteigentümern drei Jahre Zeit gegeben, ihre Ansprüche geltend zu machen. Von den insgesamt über 22.000 Rückübertragungsansprüchen war, bis die eigentliche Privatisierung anfieng, fast die Hälfte abgehandelt: In 90% der Fälle wurde positiv entschieden (in 5% mittels Kompensation), nur

---

<sup>73</sup> O. Lugus/G.A. Hachey, *Transforming the Estonian Economy*. Tallinn 1995, S. 147-150.

<sup>74</sup> Eric Andersen, *The Legal Status of Russians in Estonian Privatisation Legislation 1989-1995*, in: *Europe-Asia Studies*, Bd. 49, Nr. 2, 1997, S. 303-316.

<sup>75</sup> Kaplan, *Estonia*, S. 209; Kolstoe, *Russians*, S. 110-111.

<sup>76</sup> Aksel Kirch, *The Integration of Non-Estonians into Estonian Society*. Tallinn 1997, S. 5.

<sup>77</sup> Dreifelds, *Latvia*, S. 126.

700 Anträge wurden abgelehnt.<sup>78</sup> Als die eigentliche Privatisierung am 1. November 1996 schließlich in Angriff genommen werden sollte, bemühte sich die lettische Regierung mittels einer Zentralen Wohnraumprivatisierungskommission um eine redliche Lösung: Die bis zum 31. Juli 1996 verteilten Voucher berechtigten zum Kauf der insgesamt 546.000 zu privatisierenden Wohnungen und Häuser (fast die Hälfte davon allein in Riga). Außerdem wurden die Mieter geschützt, indem sie das Recht erhielten, die Wohnung zu kaufen, bevor sie privatisiert wurde. Falls sie dazu nicht bereit waren, konnte ihnen nicht gekündigt werden. Bis Anfang 1997 hatten jedoch nur 100 Mieter den Antrag gestellt, ihre Wohnung zu kaufen, und ein Abschluß der Wohnungsprivatisierung wird erst nach 2000 erwartet.<sup>79</sup> Bis Mitte 1997 wurden dagegen Wohnungen im Wert von 245 Mio. USD privatisiert. Teil einer Erklärung dieses Widerspruchs und eine Erklärung dafür, daß bei der Rentnerdemonstration im März in Riga eine der Hauptklagen die weggenommenen Wohnungen betraf, könnte sein, daß der Mieterschutz nur für Mieter ohne Zahlungsrückstand galt.<sup>80</sup>

In *Estland* wurde die Wohnraumprivatisierung mit dem Eigentumsreformgesetz von 1992 und dem Wohnungsprivatisierungsgesetz von 1993 einige Jahre früher und erfolgreicher in Angriff genommen, nachdem auch hier vorher die Restitution stattgefunden hatte. Alle Mieter hatten bis Ende 1994 das Vorkaufsrecht, aber der Schutz der Mieter gegen Privatisierung endete im Juli 1997 und betraf 150.000 Haushalte: Hier werden sich russische Mieter und die über mehr Voucher verfügenden estnischen Hauskäufer öfter gegenüberstehen. Die Restitution und die anschließende Voucherprivatisierung im Wohnbereich führte zu einem schnellen Abbau des staatlichen Wohnungseigentums. Während in Tallinn 1994 noch 75% des Wohnraums in öffentlichen Händen war, waren 1997 bereits 82% Privateigentum.<sup>81</sup>

In *Litauen* war die Wohnungsprivatisierungsfrage ohnehin weniger umfangreich (u.a. durch die geringere Urbanisierung bis 1940): Von 1991 bis 1998 wurden lediglich 8.500 Rückübertragungsanträge (gegenüber mehreren hunderttausend Wohnungsprivatisierungen mittels Voucher oder Verkauf) gestellt: Ein Drittel der Anträge läuft noch, bei den positiven Entscheidungen wurde zur Hälfte auf Kompensation erkannt (und so Konflikte zwischen Alteigentümern und heutigen Mietern vermieden).<sup>82</sup> Die Restitution an Alteigentümer war kaum ein ethnopolitisches Thema, da die Russen in den wichtigen Städten eine Minderheit stellen und teilweise selbst zu den Antragstellern gehören konnten. Mit der anschließenden Voucherprivatisierung (die alle mit einem permanenten Wohnsitz in Litauen einschloß) gilt die Umwandlung des Wohnungseigentums in Litauen als weitgehend abgeschlossen. Die schnellere Abwicklung kreierte den für die Mobilität der Arbeitskräfte in der Marktwirtschaft dringend notwendigen Wohnungsmarkt, der das archaische System von Wohnungstausch ersetzt.

---

<sup>78</sup> Leta, 27.4.1995 und 10.5.1995.

<sup>79</sup> Leta, 2.6.1998.

<sup>80</sup> Leta, 8.1.1997; Diena, 8.7.1997.

<sup>81</sup> Estnisches Statistikamt; Human Development Report, hrsg. von UNDP Estonia, Tallinn 1996, Kap. 5.

<sup>82</sup> Leta, 24.4.1998.

#### 4. Regionale Konzentration der Diaspora

Abgesehen von der Konzentration in den Städten kennt die russische Diaspora im Baltikum zwei größere Konzentrationsgebiete: In Estland ist es die nordöstliche Grenzprovinz Ida-Virumaa mit den Industriestädten Kohtla-Järve, Sillamäe und Narva. Die russische Mehrheit von über 80% in dieser urbanisierten Provinz besteht vorwiegend aus Nachkriegsimmigranten. Das Konzentrationsgebiet in Lettland, Lettgallen, kennt eine ethnisch gemischte Bevölkerung und ist eher ländlich geprägt. Mit Ausnahme der Provinzhauptstadt Daugavpils finden sich unter den russischen Bewohnern weniger Nachkriegsimmigranten. Aus den sozioökonomischen regionalen Spezifika von Ida-Virumaa und Lettgallen vor und in der Transformation folgen auch Probleme unterschiedlicher Art, die sich für das gesamte Land gar nicht oder nicht in dem Maße stellen. Angesichts des russischen Gesichts dieser beiden Regionen erhalten die Probleme selbst ebenso wie die politischen Versuche seitens der baltischen Staatsregierungen, (russischen) Regionalvertreter und der Moskauer Politik, sie zu lösen oder zu instrumentalisieren, eine ethnische Färbung.

Typisch für den baltischen Transformationskurs ist eine Konzentration der Investitionen und Prosperität im Zentrum der wirtschaftlichen und politischen Macht, in der Hauptstadt und ihrem Umland. Da traditionell ein überproportionaler Teil der Gesamtbevölkerung in und um die Hauptstadt wohnt, wurden mit dieser Politik der "Reforminsel" signifikante Transformationserfolge erreicht. Zu den Konsequenzen der marktwirtschaftlichen Reformpolitik mit Austerität der Staatsfinanzen gehörte jedoch neben einem Abbau der Sozialpolitik und Betriebssubventionen auch eine geringe Priorität der Entwicklungspolitik für die strukturschwachen Regionen. Insgesamt ist eine Interferenz zwischen Regionalpolitik und Ethnopolitik bei einer regionalen Konzentration der Minderheiten unvermeidlich, verstärkt wird sie nur durch den regionalpolitischen Kurs der Regierungen.

##### 4.1 Daugavpils und Lettgallen in Lettland

Lettgallen kennt traditionell starke polnische und russische Minderheiten, und nach dem 2. Weltkrieg erfolgte mit dem Aufbau der Militärindustrie in Daugavpils (Dünaburg) eine weitere Russifizierung der Region: 1959 lebten in der regionalen Hauptstadt nur noch 15% Letten. Nach der Unabhängigkeit galt Lettgallen anfangs als Hochburg der alten Nomenklatura, ist aber mittlerweile als Problemgebiet der lettischen Regionalpolitik anerkannt. Die Umstrukturierung der Agrarwirtschaft, der Abbau der Militärindustrie und vor allem das Abbrechen der Wirtschaftsbande mit dem russischen Hinterland haben die Region in eine tiefe Krise gestürzt. Die Arbeitslosigkeit ist hier bis zu dreimal so hoch wie der Landesdurchschnitt von 6,4%. Im Rezekne-Kreis lag die registrierte Arbeitslosigkeit 1996 sogar bei 21,6% (2,9% in Riga).

Die weitgehenden Vorschläge im Rahmen des UN *human development program* für diese Region – billige Kredite für Betriebsinvestitionen, Vorrang bei der Entwicklung der Infrastruktur, Umschulung der Arbeitslosen und regionale Anpassung der Steuersätze –

zeigen den Ernst der Lage.<sup>83</sup> Insgesamt scheint die Situation in der Stadt Daugavpils durch die langsamere Transformation der städtischen Wirtschaft im Vergleich zum Umland, wo die Agrarwirtschaft und die damit verbundenen Branchen völlig zusammengebrochen sind, noch relativ stabil zu sein.

---

<sup>83</sup> Human Development Report, hrsg. von UNDP Latvia, Riga 1996, Kap. 2, 3, 6.



Tabelle 6

Lettische Städte und Regionen, sozioökonomische und demographische Indikatoren, 1996<sup>84</sup>

|            |         | Lebenserwartung<br>(Jahre) | Mittlere/höhere<br>Ausbildung<br>(10.000) | Arbeitslosenrate<br>(%) | Natürliches<br>Wachstum<br>(1.000) | Durchschnitts-<br>einkommen (Lats) |
|------------|---------|----------------------------|---|-------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Lettland   |         | 71,4                       | 604                                       | 6,4                     | -6,9                               | 60,3                               |
| Riga       | (Stadt) | 71,7                       | 731                                       | 2,9                     | -8,6                               | 68,0                               |
| Daugavpils | (Stadt) | 70,7                       | 682                                       | 7,2                     | -8,4                               | 55,3                               |
| "          | (Kreis) | 68,4                       | 424                                       | 17,6                    | -11,2                              | 48,5                               |
| Rezekne    | (Stadt) | 71,4                       | 620                                       | 10,6                    | -8,3                               | 51,8                               |
| "          | (Kreis) | 68,6                       | 406                                       | 21,6                    | -10,8                              | 38,5                               |
| Ventspils  | (Stadt) | 71,7                       | 614                                       | 2,3                     | -5,9                               | 118,0                              |
| "          | (Kreis) | 68,5                       | 393                                       | 4,5                     | -4,6                               | 48,3                               |

Dennoch sind die interethnischen Beziehungen in Lettgallen weniger angespannt als in Riga. Sicherlich war Lettgallen bereits länger eine ethnisch gemischte Region und war die sichtbar zunehmende demographische und kulturelle Russifizierung Rigas einer der Anstöße der lettischen Nationalbewegung und löste bei den lokalen, eher segregiert lebenden russischen Neusiedlern eine Gegenreaktion aus. Die Zustimmung für kulturelle und/oder wirtschaftliche Autonomie ist bei Russen in Riga höher als in Lettgallen. Offensichtlich gibt es in Riga einen schärferen sozioökonomischen Wettbewerb in der Transformation, in dem sich die Russen benachteiligt sehen, während die langsamere Privatisierung und Umstrukturierung den Niedergang von Daugavpils als Industriestandort graduell machte: In Lettland waren Ende 1993 noch fast 70% der Industrieproduktion in Staatshänden.<sup>85</sup> Dagegen sind in den Dörfern Lettgallens alle gleichermaßen betroffen, ungeachtet der Nationalität. Kulturautonomie ist kein Thema, da es bis vor kurzem in der Region noch gar keine lettischen Schulen und sicherlich keine lettische Kulturoffensive gab. Bei Wirtschaftsautonomie wäre ein Verlust der Regionalförderung aus Riga zu befürchten, die durch die Wiederherstellung der Kontakte zum russischen Hinterland keineswegs kompensiert werden könnte.

#### 4.2 Narva und Ida-Virumaa in Estland

Die russischsprachige Bevölkerung im Nordosten Estlands besteht vorwiegend aus Nachkriegsimmigranten, die aber im Gegensatz zu den Russen in Tallinn weniger zu den wechselhaften "Rubelmigranten" gehörten, sondern seit Jahrzehnten hier leben oder geboren sind, in Abgrenzung zur estnischen Bevölkerung, Kultur und Volkswirtschaft.<sup>86</sup> Ida-Virumaa, wo 1934 die Russen nur 18% der Bevölkerung der Region stellten, war mit 71% Russen und insgesamt über 80% Russischsprachigen 1989 zu einem im sowjetischen Raum einzigartigen Extremfall geworden. Die Wirtschaft dieser Region war bis 1991 völlig abhängig von den

<sup>84</sup> Idem, Kap. 2, Tabelle 2.4.

<sup>85</sup> Idem, Kap. 1.

<sup>86</sup> Kirch, The Integration, S. 11.

von Moskau aus gelenkten Industriekomplexen. Weder die Industriebetriebe noch deren Manager und Belegschaft hatten eine wirtschaftliche Zukunftsaussicht in einem unabhängigen, in den Weltmarkt eingebundenen Estland. Viele Großbetriebe wurden in den letzten Jahren geschlossen, und da Beschäftigungsalternativen in der Region fehlen, wird die reale Arbeitslosigkeit auf 25% geschätzt.<sup>87</sup> Für die Industriearbeiter und ihre Familien schien 1991 eine fortdauernde politische und/oder wirtschaftliche Anbindung an Rußland die einzige, minimale Zukunftsgarantie zu sein. So votierte beim Unabhängigkeitsreferendum am 3. März 1991 in den russischsprachigen Bezirken Tallinns eine Mehrheit für Unabhängigkeit, in Narva waren es nur 25%. Für die extra in dieser Region aufgenommene Option des Verbleibs Estlands in einer neuen Konföderation votierten in Narva 80%.<sup>88</sup>

In dieser Zeit größter Unsicherheit über die Staatsbürgerschaft, Aufenthaltsrechte und soziale Absicherung der Russen entstand die Idee einer Sonderwirtschaftszone Ida-Virumaa (ursprünglich gedacht mit Tallinn als Hauptstadt!)<sup>89</sup>. Der Kampf um Ressourcen und Kompetenzen zwischen der Zentralregierung in Tallinn und den russischen Entscheidungsträgern in Narva und Ida-Virumaa war von Beginn an ethnopolitisch besetzt. Der Narvaer Vorschlag, der Region aufgrund ihres Sondercharakters mehr Autonomie zu geben, wurde von Tallinn 1991 als Sezession gewertet. Dennoch hatte die Idee, zwar nicht aus einer transformationsorientierten Wirtschaftspolitik, aber wenigstens aus der Sicht dieser zu Rückfall verdammt neuen Grenzregion eine gewisse Logik: Ohne Zugang zu russischer Energie und Rohstoffen und ohne den GUS-Absatzmarkt war der Untergang der Region absehbar.

Die Unterstützung in diesen Industriestädten für die alte Nomenklatura, Interfront und OSTK nahm in den neunziger Jahren schnell ab. Angesichts der Malaise der achtziger Jahre, der Privilegien der Nomenklatura und des Mangels glaubwürdiger Zukunftsszenarien gab es eine doktrinäre Unterstützung nur bei der älteren Generation.<sup>90</sup> Sobald das Recht der Russen, in Estland zu bleiben, 1993-1994 gesetzlich abgesichert war, gab es angesichts der andauernden Krise Rußlands keine realistische Alternative mehr zu diesem Status als Nichtstaatsbürger. Sozioökonomische Fragen rückten in den Vordergrund: Die Umfrage 1993 zeigte ein allgemeines "Njet" zu Sezession und eine größere Zustimmung für Wirtschaftsautonomie als für Kulturautonomie. Anders als in Lettgallen erwartete man in Ida-Virumaa mehr von lokalen russischen Politikern als von der estnischen Zentralregierung. So führen diese russischen Entscheidungsträger in Ida-Virumaa viel offensiver als die Kollegen in Lettgallen jetzt mit "Tallinn" Verteilungskämpfe in den ethnopolitisch geprägten Politikfeldern: Selbstverwaltung, Regionalpolitik und grenzüberschreitende Kooperation. Obwohl auf beiden Seiten greifende wirtschaftliche und politische Argumente vorhanden sind, ist es angesichts der Asymmetrien und des ethnischen Mißtrauens unvermeidlich, daß der Verdacht ethnischer Diskriminierung eher aufkommt als der der regionalen Zurückstellung.

---

<sup>87</sup> Interview mit Gulnara Roll, Geschäftsführer der Lake Peipus NGO, Tallinn, April 1998.

<sup>88</sup> Molodež' Ėstonii, 5.3.1991; Kolstoe, Russians, S. 118-120.

<sup>89</sup> John Dunlop, *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire*. Princeton NJ 1993, S. 137.

<sup>90</sup> Idem, S. 137-139; Melvin, Russians, S. 49; Boris Cilevič, *Vremja žestkich rešenij*. Riga 1993, S. 229-232.

Tabelle 7

Russische Meinungen zu Formen der Autonomie, 1993 (%)<sup>91</sup>

|            | Kulturautonomie | Wirtschaftsautonomie<br>(pro – contra) | Sezessionsrecht |
|------------|-----------------|--|-----------------|
| Riga       | 35 – 15         | 25 – 15                                | –               |
| Daugavpils | 45 – 30         | 25 – 50                                | 10 – 70         |
| Klaipeda   | 20 – 40         | 30 – 35                                | 20 – 60         |
| Narva      | 50 – 15         | 60 – 15                                | 5 – 65          |

### 4.3 Selbstverwaltung und Regionalpolitik

Paradoxerweise gehörte zu den Zielen der baltischen Nationalbewegungen, die aus Protest gegen den Zentralismus der sowjetischen Planwirtschaft entstanden waren, eine Konzentration von Kompetenzen auf der nationalen Ebene. Mit dem zusätzlichen Argument der geringen Größe der drei Staaten wurden Anfang der neunziger Jahre die sowjetischen Verwaltungsstrukturen aufgebrochen, indem die lokale und regionale Selbstverwaltung geschwächt bzw. abgeschafft wurde.

Diese typische postkommunistische Verwaltungsreform verband sich in Estland und Lettland mit der nationalitätenpolitischen Frage des Wahlrechts sowie mit der regionalen und urbanen Konzentration der russischen Minderheit, hatte aber sogar in Litauen ethnopolitische Implikationen. In den Städten sehen die Russen der Mehrheit sich noch direkter mit der Tatsache konfrontiert, daß ihr Leben unmittelbar betreffende Entscheidungen der kommunalen Tagespolitik von der baltischen Minderheit getroffen werden. Diese ins Auge springende demokratische Ungereimtheit bewegte die Regierung in Tallinn im Wahlgesetz vom 19. Mai 1993 dazu, den Nichtbürgern das lokale Wahlrecht zu gewähren. Sonst hätte z.B. das Stadtparlament nur 21% der Narvaer vertreten, wäre jede Entscheidung zu einer ethnischen Provokation geworden. Da nur Staatsbürger wählbar waren, wurde außerdem per Sonderregelung 30.000 Russen die Staatsbürgerschaft verliehen.<sup>92</sup> Folglich wurden oder blieben viele Stadtparlamente Hochburgen der russischen Politiker: Bei den Lokalwahlen im Oktober 1993 gingen in Tallinn 31 von 64 Sitzen an russische Kandidaten. Dennoch war in Daugavpils, wo 1994 ohne eine solche Kompromißregelung Lokalwahlen abgehalten wurden, nur eine kleine Minderheit der Einwohner wahlberechtigt.

In *Estland* wurde im "Gesetz über die Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung" vom 10. November 1989 eine Erweiterung der Befugnisse und Handlungsfähigkeit der lokalen Selbstverwaltungsebene geplant. Gleichzeitig begann aber die Diskussion, ob die regionale Ebene der 15 Kreise und sechs kreisfreien Städten nicht gerade im Interesse der reibungslosen Kommunikation zwischen Lokal- und Zentralverwaltung abgeschafft werden sollte. Bei der Verwaltungsreform 1993 wurden auf der regionalen Ebene von Tallinn zu ernennende Gou-

<sup>91</sup> Smith/Aasland/Mole, Statehood, S. 200, Tabelle 6.

<sup>92</sup> Anne Sheehy, The Estonian Law on Aliens, in: RFE/RL Research Report, 24.9.1993, S. 11-15, S. 11; *Estonia*, 11.9.1993.

verneure eingesetzt und wurde die Selbstverwaltung abgeschafft als Vermittlungsebene zwischen Zentralverwaltung und Kommunen.<sup>93</sup> Objektiv gesehen bietet dieser Umbau der Verwaltungshierarchie für die russische Minderheit sogar Vorteile: Über die Hälfte der Bevölkerung Estlands lebt in den sechs früheren kreisfreien Städten, die andere Hälfte verteilt sich über etwa 250 Dörfer und kleinere Städte. Die Interessenvertretung *bottom up* ist jetzt in den Händen des Kooperationsrats der Assoziation Estnischer Kommunen. In der Praxis wird dieser Kooperationsrat von den Bürgermeister der größeren Gemeinden dominiert, wobei Narva als besonders aktiv gilt. Dies bietet den Russen als eine in den Städten konzentrierte Bevölkerungsgruppe einen gewissen Vorteil. Dieser formale Repräsentanzvorteil wird jedoch von russischer Seite kaum je als solcher empfunden, da die Regionalpolitik der Tallinner Regierung trotz alledem aus wirtschaftlichen und nationalen Erwägungen eher die estnisch-dominierte strukturschwache Agrarprovinz im Südosten als die russisch-dominierte Industrieregion im Nordosten zu entwickeln gedenkt.

Die strukturellen Probleme und die Reformtendenzen sind in Lettland und Litauen ähnlich wie in Estland: Zentralisierung von Kompetenzen und Ressourcen auf Kosten der Regional- und Lokalverwaltung, die eher ausführende Aufgaben übernehmen als Entscheidungsbefugnisse erhalten. Die delegierten Befugnisse sind meistens gering und außerdem meist nicht deutlich zwischen regionaler und lokaler Ebene und unter den verschiedenen Verwaltungsorganen aufgeteilt. Die baltischen Kommunen verfügen im MOE-Vergleich über geringe eigene Steuereinkünfte: In Estland und Lettland sind über 80%, in Litauen über 90% umverteilte Staatssteuer.<sup>94</sup> Die Zentralisierungstendenz wird verstärkt durch die geringe Effizienz und Handlungsfähigkeit der zu kleinen Kommunalverwaltungen.

Auch in *Lettland* war seit 1994 die Abschaffung der regionalen Selbstverwaltung geplant, wurde aber bisher nicht durchgeführt. Nach dem Gesetz vom Februar 1990 wurde das Land in 26 Kreise und 573 Kommunen aufgeteilt. Die weitere Dezentralisierung zu der lokalen Ebene 1992 bedeutete vor allem, daß die Macht der Kreise bei der Verteilung der Staatssubventionen (Steuerumverteilung) vom Zentrum an die Kommunen eingeschränkt wurde.<sup>95</sup> Mittlerweile beklagt die Lettische Selbstverwaltungsunion (mit einer ähnlichen Funktion wie die Assoziation Estnischer Kommunen), daß die Regierung den Kommunen immer weniger Mittel aus dem Budget zur Verfügung stellt, um ihre Aufgaben zu erfüllen.<sup>96</sup>

Obwohl die Einheiten der lokalen Selbstverwaltung mit über 500 Kommunen auf mehr als 3,5 Mio. Einwohner etwas größer sind, wird auch in *Litauen* die Effektivität und Kompetenz der beiden Selbstverwaltungsebenen, die weitgehend auf untergeordnete Organe der Zentralverwaltung reduziert wurden, bemängelt. Die lokalen Entscheidungsträger beklagten ihrerseits

---

<sup>93</sup> S. Mäeltsemees, Die Verwaltungsreform und die Herausbildung des kommunalen Selbstverwaltungssystems in Estland, in: Die Wirtschaft der baltischen Staaten 1993, S. 74-78.

<sup>94</sup> 1994: Ungarn 70%, Polen 60%. La Gestion locale en Europe centrale et orientale, in: Le Courrier des Pays de l'Est, Nr. 413, 1996, S. 8, Tabelle 7.

<sup>95</sup> Edvins Vanags, Local Self-Government in Latvia, in: Local Government in Eastern Europe, hrsg. von Andrew Coulson, Aldershot 1995, S. 128-132.

<sup>96</sup> Leta, 25.9.1997.

die fehlende Definition und Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen beiden Ebenen.<sup>97</sup> In der zweiten Phase der Verwaltungsreform wurde 1994 das Zwei-Ebenen-System durch 56 Bezirke als Ebene der Staatsverwaltung und eine lokale Ebene der Selbstverwaltung ersetzt. Die Bezirke wurden verantwortlich für Regionalpolitik, während die Budgetrahmen der Kommunen jedes Jahr in Vilnius festgelegt und aus (zentralen) Steuereinnahmen finanziert werden.<sup>98</sup>

Narva als größte Stadt im Nordosten Estlands ist, seit nach dem Coup vom August 1991 das Stadtparlament im Auftrag Tallinns aufgelöst wurde, das Musterbeispiel einer Verbindung zwischen Ethnopolitik und dem Spannungsverhältnis der Verwaltungsebenen. Sowohl die im Oktober 1991 wiedergewählten alten Lokalpolitiker als auch ihre weniger dogmatischen Nachfolger 1993 finden im besonderen wirtschaftlichen Format der Region und in den ethnopolitischen Motiven der Regionalpolitik genügend Gründe, sich dem Tallinner Zentralismus zu widersetzen.<sup>99</sup> Die Entscheidungsträger in der Region Ida-Virumaa und besonders in der Stadt Narva möchten mehr Budgetmittel und Kompetenzen aus Tallinn vor Ort haben. Im Gegensatz zu den Entscheidungsträgern in Lettgallen pochen sie darauf, selbständig besser in der Lage zu sein, Lösungen für die Krisenregion zu finden: durch eine eigene Regional- und Förderpolitik sowie durch grenzüberschreitende Kooperation mit Rußland, mit dem Nachbargebiet Leningrad und mit der Narvaer Doppelstadt, Ivangorod. Somit klagt – obwohl die Autonomie des Nordostens formal gering ist – mancher Entscheidungsträger in Tallinn, man wisse kaum, wie Ida-Virumaa und Narva ihre Beziehungen zu Rußland organisieren.<sup>100</sup>

Narva und die anderen Städte im Nordosten Estlands sind als Beispiele der Konfrontation zwischen einer russischen Kommunalverwaltung und einer baltischen Zentralregierung nicht ohne Pendant in Lettland und Litauen: Nach dem Coup 1991 wurde die Stadtverwaltung in der einzigen mehrheitlich russischen Stadt Sniečkus (und die Verwaltung zweier polnischer Kreise) von Vilnius und die von Daugavpils und Rezekne von Riga abgesetzt, was von seiten der Diaspora als Reaktion auf ihre Autonomiebestrebungen gedeutet wurde. Die Städte wurden temporär unter direkte Regierungsaufsicht von Gouverneuren gestellt.<sup>101</sup>

Während die Schwächung und Handlungsunfähigkeit der Zentralebene in Rußland dazu führt, daß kommunale und regionale Politiker Aufgaben übernehmen, hat im Baltikum der umgekehrte Prozeß stattgefunden: Die Regionalpolitik und die grenzüberschreitende Kooperation gehören *eo ipso* zur Kompetenz der Regionalebene, die formal (Estland und Litauen) oder praktisch (Lettland) zum verlängerten Arm der Zentralverwaltung geworden ist. Somit haben regionale und lokale Entscheidungsträger in Estland und Lettland größere Schwierigkeiten,

---

<sup>97</sup> Artashes Gazaryan, Local Self-Government in Lithuania in the Transition Period, in: Local Government, S. 133-144.

<sup>98</sup> Human Development Report, hrsg. von UNDP Lithuania, Vilnius 1996, Kap. 10.

<sup>99</sup> Kolstoe, Russians, S. 133-134.

<sup>100</sup> Interview mit Jaak Maandi, Abteilungsleiter für Lokalverwaltung und regionale Entwicklungspolitik im Innenministerium, Tallinn, April 1998.

<sup>101</sup> Kolstoe, Russians, S. 133.

ihre Interessen diesbezüglich gegen das Zentrum durchzusetzen. Die Verbände der Lokalverwaltungen und deren Vertretung auf der zentralen Ebene wird durch die komplizierten Entscheidungs- und Rückspracheverfahren an einem effektiven *lobbying* gehindert und hat außerdem in der Regionalpolitik der Regierung gegenüber nur eine beratende Funktion.<sup>102</sup>

Die geringe Priorität der Regionalpolitik besonders in Estland und Lettland hat neben den oben skizzierten verwaltungstechnischen auch wirtschaftspolitische Gründe. In beiden Staaten war es Konsens der verschiedenen Regierungen seit 1991, die Staatsintervention in der Wirtschaft zu minimieren. Dies betrifft auch die Bereiche Infrastruktur und Regionalentwicklung. Größere und womöglich zunehmende Entwicklungs- und Wohlstandsunterschiede innerhalb des Landes werden dabei in Kauf genommen. Die geringe politische Priorität zeigt sich, indem Regionalpolitik in der offiziellen Planung Lettlands zur Erfüllung der EU-Beitrittskriterien nicht und im estnischen Plan nur beiläufig erwähnt wird. Seit 1995 wurde in den drei Staaten u.a. durch den Einfluß des UN *development programs* Ministerien für Regionalentwicklung und Lokalverwaltung eingerichtet mit der Aufgabe, Verwaltungsreformen vorzubereiten und Programme zu entwickeln, die einen gewissen Ausgleich der Wohlstandsunterschiede erreichen sowie die Entwicklungschancen der einzelnen Regionen inventarisieren sollten. Die Budgets für dieses Ressort sind aber im Verhältnis zu den Problemen zu klein, und die Kompetenzen teilen sich verschiedene Ministerien: In Estland gibt es z.B. ein Ressort Regionalpolitik im Finanzministerium, Abteilungen für Lokalverwaltung und Regionalentwicklung im Innenministerium und einen Rat beim Präsidenten. Der eigentliche Minister für Regionalpolitik hat als Staatsminister keinen eigenen Stab und wird somit kaum in der Lage sein, die Regionalpolitik zu koordinieren.

Neben den Aspekten Verwaltungsstruktur und Budgetverteilung spielen auch ethnopolitische Motive unvermeidlich eine Rolle in der Regionalpolitik, am deutlichsten in Estland und in geringem Maße auch in Lettland. Die russischen Vermutungen, daß manche baltischen Politiker die Mittel aus dem Budget für Regionalpolitik vorrangig für die "eigenen Regionen" verwenden möchten und durch eine zunehmende sozioökonomische Malaise die Russen dazu bewegen wollen, zu emigrieren oder sich bei der Arbeitsuche über das Land zu verteilen, sind nicht völlig von der Hand zu weisen.<sup>103</sup> Sicherlich hat eine auf "sustainable development" ausgerichtete Regionalpolitik ohne großes Budget in den rückständigen Agrarregionen Südostestlands bessere Erfolgsaussichten als in den monoindustriellen Städten im Nordosten, auch ohne ethnopolitische Motive. Im estnischen Staatsbudget für 1995 waren für Regionalpolitik sechs größere Projekte vorgesehen: 1. Verbesserung der Infrastruktur in den Agrargebieten; 2. Dorfentwicklung; 3. Sonderprogramm für die Inseln; 4. Förderung für die estnisch-russische und estnisch-lettische Grenzregion; 5. Diversifizierungsmaßnahmen für Gemeinden, die früher von einzelnen Produkten der Agrarindustrie für den gesamten Sowjetmarkt abhängig waren; 6. Programm für Ida-Virumaa als monoindustrieller Region für die Integration der russischen Bevölkerung in die estnische Gesellschaft. 1997 kam ein 7.

---

<sup>102</sup> Interview mit Jaanus Tärnov, Berater der Assoziation Estnischer Kommunen, Tallinn April 1998.

<sup>103</sup> Interview mit Jaak Maandi.

Programm für die Unterstützung bzw. Repatriierung der kleinen estnischstämmigen Setu-Minderheit in der Pskov-Oblast' hinzu.<sup>104</sup>

Evident ist, daß fast alle Programme sich entweder auf die estnisch-dominierten strukturschwachen Regionen oder auf die estnische Minderheit in Rußland richten. Nur das Grenzregionenprogramm und das Ida-Virumaa-Programm umfassen auch den Nordosten, wobei aber im letzteren die *gesellschaftliche* Integration der Russen das Ziel ist, nicht die *wirtschaftliche* Entwicklung oder infrastrukturelle Erschließung der Region. Gerade die Infrastruktur gehört zu den größten regionalpolitischen Problemen Estlands: Aufgrund der wirtschaftlichen Ausrichtung Estlands haben der Ausbau der Hafenanlagen in Tallinn und Pärnu an der Westküste sowie die Schnellstraße nach Riga Priorität. Mangels finanzieller Mittel kommen die Verbesserung der Infrastruktur im Südosten, die Anbindung der Ida-Virumaa-Region an Tallinn und der Ausbau der Grenzübergänge nach Rußland nur sehr langsam voran.

Während Ida-Virumaa in Estland noch aus der Sowjetzeit als Allunionsindustrialgebiet bessere Verbindungen nach Petersburg als nach Tallinn hat, waren die lettischen Häfen für die UdSSR wirtschaftlich und militärisch von so großer Bedeutung, daß die Infrastruktur durch Lettland besser ausgebaut war. Dennoch ist für die strukturschwache Region Lettgallen eine Verbesserung des Wegenetzes innerhalb der Region fällig. Auch Lettland konzentriert die Budgetmittel auf die Hafenanlagen im Westen und die Nord-Süd-Hauptstraßen. Lettgallen als Agrargebiet ist aber nicht so russisch-dominiert, daß die Regionalpolitik zu einer primär ethnopolitischen Frage werden konnte. Die vielen Letten in den Dörfern sind von einer Zurückstellungspolitik seitens der Regierung in Riga genauso betroffen. Die eigene regionale Malaise im Vergleich zur *boom town* Tallinn wird aufgrund der regionalen Identität und der traditionellen Multiethnizität der Region eher als regionale Vernachlässigung denn als ethnische Diskriminierung empfunden.

Litauen ist, sowohl was die regionalen Unterschiede als auch was die ethnopolitische Dimension der Regionalpolitik anbelangt, noch weiter von Estland entfernt: Durch die geographische Lage ist die Infrastrukturentwicklung weniger einseitig, haben die peripheren Regionen eine vergleichsweise gute Anbindung, sowohl ins Inland als zu den Nachbarstaaten. Außerdem fehlt in dem Maße eine forcierte Industrie- und Stadtentwicklungspolitik, die in Estland und Lettland eine enorme Entwicklungskluft zwischen dem Zentrum und den peripheren Regionen verursacht hat. Mangels russischer Konzentrationsgebiete hat die Regionalpolitik keine ethnopolitische Brisanz.

## 5. Ethnizität und Sozialpolitik

Die, die am direktesten und nachhaltigsten von der Transformation und der baltischen Austeritätspolitik betroffen sind, sind diejenigen, denen mental und wirtschaftlich die

---

<sup>104</sup> Peep Aru, Regional Policy in Estonia – An Overview. Tallinn 1997; Interview mit Gulnara Roll; Kempe/Meurs, Regionalpolitik, S. 2-3.

Möglichkeiten fehlen, sich an die neuen Umstände anzupassen und die Chancen der Marktwirtschaft zu nutzen: entlassene ungeschulte Industriearbeiter und Rentner. Im Gegensatz zu der regionalen und sektoralen Konzentration lassen sich die direkten Relationen zwischen Ethnizität und Prosperität im sozialen Bereich schwer mit Daten belegen: Für die offiziellen Instanzen sind diese Daten – soweit überhaupt vorhanden – von außerordentlicher ethnopolitischer Brisanz. Die Konzentration der Russen unter den sozial Schwächeren läßt sich somit nicht mit Wirtschaftsdaten, sondern nur durch Umfragen, die sich jedoch meist subjektiven Identitäts- und Integrationsfragen widmen, oder indirekt aufgrund der sektoralen und regionalen Konzentrationen feststellen.

Die soziale Frage selbst hat eine transformationspolitische und eine ethnopolitische Seite: Die Monetarisierung der Wirtschaft und die Konkurrenz auf dem Markt bedeuten, daß die sowjetische Norm der vollständigen Arbeitsgarantie durch Produktivitätssteigerung und marktbedingte Entlassungen ersetzt wird. Eine grundlegende Wirtschaftstransformation führt zu einer hohen Arbeitslosenrate. Bei einer erfolgreich verlaufenden Transformation wird dieses Arbeitsreservoir mittelfristig von konkurrenzfähigen neuen oder umstrukturierten Betrieben wieder aufgenommen. Die schlechtesten Aussichten haben ungeschulte Arbeiter, Arbeitnehmer in strukturschwachen Regionen oder mit Ausbildungen für typisch sowjetische Wirtschaftsbranchen. Sowjetische Industrieregionen haben die größte verborgene Arbeitslosigkeit durch stillgelegte, aber nicht geschlossene Betriebe und gleichzeitig viel weniger inoffizielle Beschäftigung, die in den *boom towns* wie Tallinn und Riga auf bis zu einem Drittel der Arbeit geschätzt wird. Die Rentner sind in mehreren Hinsichten Opfer der Transformation: Die Inflation der ersten Jahren ließ ihre Sparguthaben verschwinden und brachte ihre Monatsrente weit unter das Existenzminimum. Gleichzeitig sind die Rentner am wenigsten in der Lage, von den wirtschaftlichen Entwicklungen zu profitieren, und mehr noch als Arbeitslose vom Staat abhängig.

Zu dieser Eigendynamik der Transformation kommt erschwerend die baltische Politik: Zu einer maximalen Anstrengung für die Wirtschaftstransformation gehört eine Minimalisierung von Budgetposten wie Betriebssubventionen, Regionalpolitik und soziale Sicherheit. Dementsprechend ist das Niveau der Renten und die Arbeitslosenunterstützung im Baltikum sehr niedrig. Das Arbeitslosengeld betrug z.B. in Estland 40% des gesetzlichen Minimumlohns (180 EEK), das wiederum von 1992 bis 1995 trotz Inflation nicht erhöht wurde. Das Recht auf Arbeitslosengeld ist zeitlich sehr eingeschränkt und an strenge Bedingungen gebunden, was dazu führt, daß viele faktisch ohne Arbeit, aber nicht als Arbeitslose registriert sind. Wie minimal die Unterstützung der Arbeitslosen ist, zeigt sich z.B. daran, daß die Hauptposten im Budget für soziale Sicherheit in Litauen 1996 1.494 Mio. Lit für Renten und 100 Mio. Lit für Arbeitslose (bei einer offiziellen Arbeitslosenrate von 5,6% und einer realen von 14%) waren.<sup>105</sup>

Diese Opferrolle teilen sich aber die Arbeitslosen und Rentner unter den Balten und Diasporarussen gleichermaßen. Ethnopolitisch entscheidend ist, daß eine mögliche

---

<sup>105</sup> Human Development Report, hrsg. von UNDP Lithuania, Vilnius 1997, Kap. 3.4.



überproportionale Vertretung der Russen unter den Rentnern nicht zur öffentlichen Wahrnehmung gehört. Dagegen sind die Russen durch ihre Konzentration in den Krisenregionen und in bestimmten Wirtschaftssektoren sicherlich und sichtbar substantiell übervertreten unter den (Langzeit-)Arbeitslosen. Eine estnische Umfrage belegt, daß auch korrigiert nach Branchen und Regionen der ethnische Faktor in der Arbeitslosenrate eine Rolle spielt.<sup>106</sup> Transformationsbedingt nimmt die regionale Differenzierung der Arbeitslosigkeit zu; die Langzeitarbeitslosen konzentrieren sich im Nordosten und im Südosten. Die neuen Stellen dagegen entstehen als erste in den Städten, in Mittel- und Kleinbetrieben. Dementsprechend ist es auch fraglich, ob die Umfragen, die belegen, daß die Russen es eher für eine Staatsaufgabe sehen, Arbeit für jeden zu garantieren, einen ethnischen oder einen sektoralen bzw. regionalen Mentalitätsunterschied nachweisen.<sup>107</sup> Bei der Perzeption dieser Entwicklung verbindet sich sowohl auf baltischer als auch auf russischer Seite oftmals die dominante ethnische Perspektive mit dem sowjetischen Gleichheitsprinzip. Die manifest zunehmenden Wohlstands- und Reichtumsunterschiede bedeuten nach 50 Jahren in einer Gesellschaft mit einer primitiven Gleichheit als propagiertem Ideal und einer lebenslangen staatlichen Subsistenzsicherung als Realität einen Schock für die vielen, die sich nicht als Nutznießer der Transformation betrachten.<sup>108</sup>

Für diese Gruppen der sozial Schwächeren innerhalb der Diaspora, die von Staatsunterstützung abhängig sind, ist das alles bestimmende Thema seit 1989-1991 nicht die politische Entrechtung, sondern die soziale Sicherheit. Für sie ist die Remigration sozioökonomisch überhaupt keine Option. Was bleibt, ist die sogenannte "soziale" Staatsbürgerschaft in den baltischen Staaten: Die Staatenlosen der russischen Diaspora verloren 1991 ihre politischen, behielten aber ihre sozialen Rechte (Arbeitslosengeld, Renten, Krankengeld usw.): zuerst auf ihren Sowjetpaß und danach auf ihren neuen Nichtstaatsbürgerpaß. Das Bedürfnis, diese sozialen Rechte auch längerfristig sicherzustellen, wird eine größere Rolle gespielt haben bei der in einer Umfrage 1993 von vielen Russen erklärten Absicht, eine baltische statt der russischen Staatsbürgerschaft zu beantragen. Angesichts der hohen Anforderungen haben die meisten Russen – auch wenn sie formal die Gelegenheit dazu hatten – diese Vorhaben später nicht umgesetzt: Vielen reichte die Sicherheit, daß die sozialen Rechte auch Nichtstaatsbürgern gewährt werden würden.

#### *Tabelle 8*

Umfragen: Absicht der Russen, eine Staatsbürgerschaft zu beantragen (%)<sup>109</sup>

| Estland (1990)         | Estland (1993) | Riga (1993) | Daugavpils (1993) | Klaipeda (1993) | Narva (1993) |
|------------------------|----------------|-------------|-------------------|-----------------|--------------|
| (Ja / Nein / Unsicher) |                |             |                   |                 |              |

<sup>106</sup> Human Development Report, hrsg. von UNDP Estonia 1996, Kap. 3; Mikk Titma/Nancy Brandon Tuma/Brian D. Silver, Winners and Losers in the Postcommunist Transition: New Evidence from Estonia, in: Post-Soviet Affairs, Bd. 14, Nr. 2, 1998, S. 132.

<sup>107</sup> Idem, S. 132, Fußnote 10.

<sup>108</sup> Priit Järve, Transition to Democracy, in: Nationalities Papers, Bd. 23, Nr. 1, 1995, S. 19-28, S. 23.

<sup>109</sup> Smith/Aasland/Mole, Statehood, S. 197, Tabelle 8.5; Kirch, The Integration, S. 144, Tabelle 8.1.

|           |             |             |              |             |             |              |
|-----------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|
| baltische | 70 / 30 / – | 53 / 47 / – | 71 / 18 / 11 | 81 / 10 / 9 | 99 / 0 / 2  | 40 / 28 / 32 |
| russische | – / – / –   | – / – / –   | 27 / 52 / 22 | 5 / 73 / 22 | 8 / 75 / 17 | 19 / 48 / 33 |

Die eigentliche ethnopolitische Dimension bilden somit die Zusammenhänge zwischen Staatsbürgerschaft, Aufenthaltsrecht und sozialer Sicherung. In den drei baltischen Staaten wurde von Anfang an das Recht auf Arbeit und soziale Sicherung auch für Nichtstaatsbürger garantiert. Dennoch führte das eigene Mißtrauen in Kombination mit der widersprüchlichen Gesetzeslage gelegentlich zu großer Empörung bei den Russen: Die Angst, die soziale Absicherung durch Gesetzesänderungen zu verlieren oder durch Erwerbslosigkeit die Aufenthaltsgenehmigung zu verlieren, ist unterschwellig permanent vorhanden. So bestimmte das estnische Grundgesetz 1992, daß auch Nichtstaatsbürger Recht auf Arbeit und damit auf Arbeitslosenunterstützung haben, mit der offenen Einschränkung, "wenn nicht der Gesetzgeber anders entscheidet". Viele Russen ließen sich nicht als Arbeitslose registrieren aus Angst, mangels Einkommen ausgewiesen zu werden. Offiziell galt die Arbeitslosenhilfe, die nur für neun Monate gewährt wurde, als Einkommen, nach anderen Regelungen war man nach der Beantragung einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung für einige Zeit von dieser finanziellen Unterstützung ausgeschlossen!<sup>110</sup> Wichtiger als die Frage, ob diese Widersprüche die Russen gezielt verunsichern sollten oder zu den üblichen Harmonisierungsproblemen der neuen Regel- und Gesetzgebung gehörten, ist die Tatsache, daß diese "soziale Staatsbürgerschaft" die Russen mehr bewegte und in Bewegung brachte als die politische Staatsbürgerschaft.

## 6. Fazit: Opfer oder Nutznießer der Transformation?

Gewollt oder ungewollt führt die Transformation zur Marktwirtschaft zu Entstehung substantieller Wohlstandsunterschiede innerhalb der Bevölkerung bzw. zu Umkehrung sowjetischer sozioökonomischer Ungleichheiten. Die im vorherigen ausgewiesenen Schnittstellen zwischen Prosperität und Ethnizität geben diesem Differenzierungsprozeß in der Transformation nachweisbare ethnopolitische Dimensionen. Dennoch bilden weder die baltische Titularnation noch die russische Diaspora aus sozioökonomischer Sicht eine Einheit. Entsprechend zwiespältig ist die baltische Perzeption der sozioökonomischen Position und des Potentials der Diaspora.

Das übliche Bild ist das der Russen als selbstverschuldete Opfer der Transformation, als "Verharrende", unfähig, sich von Sowjetvergangenheit, Planwirtschaft und Etatismus zu lösen und sich an die neuen Umstände von Demokratie, Marktwirtschaft und Minderheitenstatus anzupassen. Diesem Bild zugrunde liegen vor allem ein überlegenes Bild der eigenen als europäische Nation und eine ethnische Perspektive der Transformation. Die Kehrseite ist ein Bild der Russen als Nutznießer der Transformation: Nutznießer sind Neurussen und Altkommunisten, die durch ihre kriminelle Energie oder aus der Sowjetzeit stammende Positionen und Netzwerke als erste oder am meisten von der Marktwirtschaft profitieren.

<sup>110</sup> Andersen, The Legal Status, S. 311-312; N. Kurki, Estonia: An Economic Reality Check, in: Collegium, Nr. 10, 1998, S. 27-30.

Gleichzeitig sind sie diejenigen, die über die Initiative, Schlauheit und Skrupellosigkeit verfügen, um sich in einer Marktwirtschaft zu behaupten, während die Balten in ihrer Superiorität unterlegen sind. Diese Sichtweise entsteht aus Frust über die Enttäuschungen und Rückschläge der Transformation und die flagranten Unterschiede zwischen Arm und Reich, die dennoch wieder ethnisch gedeutet werden.

Trotz der angeführten Vielzahl der sichtbaren Schnittstellen zwischen Prosperität und Ethnizität und der ethnopolitisch relevanten Politikfelder wird bei der Erklärung der Attitüden der russischen Diaspora zu Marktwirtschaft, Demokratie und Minderheitenstatus sowie ihrer Integrationsfähigkeit noch weitgehend auf eine Erklärung im Sinne mobilisierter oder manipulierter Identitäten und ethnisch-kultureller Gegensätze zurückgegriffen. In den vielen Umfragen werden die Russen üblicherweise nach ihrer Identifikation mit Staat und Nation als Maß für die Verbesserung der politischen Attitüden, Integrationsfähigkeit und demokratischen Reife in einem langfristigen intellektuellen Lernprozeß gefragt.

Die schnell abnehmende Zugkraft der kommunistischen und sowjetischen Restaurationsbewegungen unter den Russen im Baltikum Anfang der neunziger Jahre läßt jedoch vermuten, daß auch die Diasporagruppen selbst nicht nur von Identitätsfragen geleitet werden: Ihre Erwartungen, Ängste und Zukunftschancen betreffen in erster Linie sozioökonomische Fragen. Eine Berücksichtigung der sozioökonomischen Seite der Minderheitenfrage und eine Differenzierung der Diaspora nach ihrer regionalen, sektoralen und sozialen Position können eine angebrachtere Erklärung für sowohl die andauernden interethnischen Spannungen als auch deren Nichteskalation bieten. Ethnizität erhält ihre Bedeutung weitgehend durch diese Schnittstellen in der Wirtschaftstransformation.

Insgesamt sind die Staatsbürgerschaftsregelung, der geringe demographische Umfang der russischen Diaspora und ihre längere Tradition und bessere Integration nur indirekte oder partielle Erklärungen für die interethnischen Beziehungen in der südlichsten baltischen Republik. Gleichermäßen relevant ist die Tatsache, daß die Diaspora nicht in dem Maße in bestimmten Wirtschaftssektoren, Regionen, Städten oder sozialen Gruppen konzentriert war. Somit gab es weniger sichtbare und spürbare Verbindungen zwischen Ethnizität und Prosperität. Auch in Litauen sind die ungeschulten Industriearbeiter, die Rentner und die Bewohner der peripheren Agrarregionen die Verlierer der Transformation, aber diese gesellschaftlichen Gruppen lassen sich viel weniger deutlich ethnisch definieren.

Bezogen auf Estland und Lettland treffen durch die Differenzierung beide baltischen Stereotypen der Russen in der Transformation zu. Die russischen "Gewinner" sind nicht nur die neureichen "businessmen", sondern alle, die in irgendeiner Form Teilhaber am baltischen Transformationserfolg sind: die nicht unansehnliche Zahl der Russen, die eine baltische Staatsbürgerschaft haben und somit komplette Gleichberechtigung genießen; die "Eurorussen" – Jugendliche, die durch Ausbildung und Sprachkenntnisse im Baltikum gute Zukunftsaussichten haben und für die weder eine Rückkehr nach Rußland noch ein nationaler Alleingang der baltischen Staaten eine Alternative zur EU-Integration darstellt; die Russen, die sich wirtschaftlich als Selbständige oder Angestellte in den richtigen Wirtschaftsbranchen an der Marktwirtschaft beteiligen.

Die Frage der andauernden, aber nicht eskalierenden ethnischen Spannungen betrifft jedoch vorrangig das Verhalten der "Verlierer" der Transformation. Hier weist vieles darauf hin, daß für diese große Gruppe die Erklärung in der "sozialen" Staatsbürgerschaft der russischen Diaspora zu suchen ist: Für die Russen, die – als Rentner in der Großstadt, als Arbeitslose der Großindustrie, als Bewohner einer peripheren Region – nicht in der Lage sind, sich an der Marktwirtschaft zu beteiligen, bleibt nur das Aufenthaltsrecht als Nichtstaatsbürger und die damit verbundene Subsistenzsicherung. Aus deren Verliererperspektive erhält die schnell wachsende, mit der früheren Sowjeterfahrung der staatlichen Minimalversorgung und der primitiven Gleichheit kollidierende Kluft zwischen Arm und Reich eine ethnische Färbung. Sobald durch die Folgen der Transformation selbst oder durch eine Regierungspolitik das Aufenthaltsrecht und/oder die damit verbundene soziale Absicherung der Russen in Frage gestellt wird, zeigt sich, daß diese Diaspora sich sehr wohl mobilisieren läßt. Bezeichnenderweise protestierte bei den Wahlen in Lettland 1995 vor dem Saeima nur eine Handvoll Russen gegen das Wahlverbot, während zahlreiche ältere Russen sich drei Jahre später am gleichen Ort versammelten, um auf ihre soziale Lage aufmerksam zu machen.

Insgesamt sollte somit – ohne die Fragen der demokratischen Rechte der Minderheiten und ihrer zivilgesellschaftlichen Einbeziehung zu ignorieren – mehr auf die Schnittstellen zwischen Ethnizität und Prosperität und die Konsequenzen der Transformation in den relevanten Politikfeldern geachtet werden. Solange die russische Diaspora überproportional zu den Verlierern der Transformation gehört und die politischen Entscheidungen in den ethnopolitischen Politikbereichen als Diskriminierung betrachtet, liegt die Brisanz der Diasporafrage nicht in der "klassischen" Minderheitengesetzgebung oder in den fehlenden demokratischen Rechten als solchen. Die dauerhaften ethnischen Spannungen werden erzeugt durch die vielen, von der Transformation verursachten bzw. offengelegten regionalen, sektoralen und sozialen Schnittstellen zwischen Ethnizität und Prosperität. Mobilisiert werden die russischen sektoralen, regionalen und sozialen Verlierer der Transformation, wenn einerseits die wirtschaftspolitischen Entscheidungen ihre Existenzgrundlage bedrohen oder andererseits die Sicherheit ihres Aufenthaltsrechtes und ihrer "sozialen Staatsbürgerschaft" von der baltischen Politik in Frage gestellt wird. Westliche Konfliktprävention sollte Ende der neunziger Jahre vorrangig ethnopolitisch brisante Politikfelder wie Regionalpolitik, grenzüberschreitende Kooperation, Sozialpolitik, Infrastruktur und Industriepolitik ansprechen. Eine Privatisierung z.B., die eine ethnisch-historische statt eine soziale Gerechtigkeit herzustellen versucht und zu einer neuen Schnittstelle zwischen Ethnizität und Prosperität, zu einer neuen ethnisch definierten gesellschaftlichen Polarisierung führt, ist dabei sicherlich ein falsches Signal.

**Wim P. van Meurs****Transformation in the Baltic States:  
Baltic Economy and Russian Diaspora**

Bericht des BIOst Nr. 6/1999

**Summary***Introductory Remarks*

Since the Baltic states achieved independence in 1991, the question of the Russians in diaspora has been at the focal point of attention. The reasons for this range from Moscow's attempts to intervene in the politics of the Baltic states through their Russian-speaking minorities, via the sheer size of these minorities in Estonia and Latvia, to ongoing moral and practical considerations as to how to achieve a balance between the formation of national states in the Baltic region and the basic rights of the non-nationals. From the Baltic national viewpoint, the confrontation between the titular nation and the Russian-speakers is a classical ethno-civilisational clash à la Huntington. Western commentaries restrict themselves mainly to normative political counselling on legislation concerning the minorities and its implementation or to post-modern observations on the apodictic identity crisis of the Russians in diaspora, or to surveys on the progress they have made in integration and on their self-assessment. A deficit common to all these approaches is that they fail to take due account of the intersections between national-cultural ethnicity and socio-economic prosperity that have been created by the Soviet policies of high-pace modernisation and migration. Post-communist transformation has even aggravated these asymmetries between ethnicity and socio-economic prosperity (often with the signs reversed). Any attempt to identify and analyse these points of intersection must take into account two aspects: an examination of the status quo in the area of politics in which the diaspora is disproportionately represented, and a discussion of the field of politics that is of relevance to this intersection and in which national and economic motives vie for superiority. The crucial point is the vicious circle of existing asymmetries, transformation policy, and ethno-political interpretation. In the light of these two aspects, three major areas of politics – above and beyond policy towards the minorities in the stricter sense – can be identified as being of ethno-political relevance: economic policy, regional policy, and social policy.

*Findings*

1. The political actions of "classical" policy towards ethnic minorities are directed at and affect only the ethnic minorities. Those directly affected by citizenship laws are those who are left stateless, those who are affected by language policies are those Russians whose

position is jeopardised or whose career is obstructed because their command of the national language is inadequate.

2. Soviet nationality and modernization policies and the policies on transformation and the ethnic minorities being pursued today in the Baltic states have led to a situation in which the Russian diaspora is under-represented in both growth sectors, the services and high-tech industry. Until 1991, the Russians were mainly the managers and – typical of the Baltic region – also the unskilled workforce of the large-scale combines in heavy industry. These antiquated mammoth businesses are no longer viable under market-economy conditions without state subsidies, and many of them are unable to comply with new environmental legislation. Thus, restructuring measures and close-downs in heavy industry, with their existential consequences for the workforce, have become an explosive ethnic component in the Baltic region as a whole. On the other hand, the transformation of the economy offered the majority of the Russian nomenklatura and the managers in industry and agriculture a unique opportunity to remain in charge through "spontaneous privatization" or buying out their businesses. This was just what Baltic privatization policy wanted to avoid. For this reason, restitution was given precedence over privatization, and non-citizens were barred from buying land. However, voucher privatization not only ran counter to the coherent market-economy transformation schemes of the Baltic states, the ethnic preferences followed in the distribution of the vouchers paved the way for new ethnic differences in prosperity. Despite the economic costs involved, the aim pursued – except in Lithuania – was that of historico-national, not of social equity.
3. Apart from the cities, there are two regions in the Baltic states in which the Russian diaspora is concentrated, and which border directly onto Russia. The structurally weak multi-ethnic agricultural region of Latgale in south-eastern Latvia is just as dependent on regional development assistance from the government as is the dilapidated Soviet industrial region of Ida-Virumaa in the north-east of Estonia. Nevertheless, in Ida-Virumaa the low priority given to regional policy is seen, not without some justification, as ethnic discrimination, while in Latgale it is seen, with no less justification, as a consequence of the government's "island of reform" policy, which favours the country's capital at the expense of the periphery.
4. The Russian diaspora is, as is evident from the foregoing, over-represented among the weaker social strata. The urban unemployed and the pensioners are two such groups, whose social status depends directly on the labour and social policies pursued by the Baltic governments: for these Russian "losers" in a transformation process to which they have no chance of adapting, social citizenship is more important than being deprived of their political rights.
5. Altogether, the conflicts between the titular nations and the Russian diaspora are not just a matter of identity crises or external instrumentalization but also of regional, sectoral and social intersections between ethnicity and prosperity, contentions that have been caused or at least brought into the open by the transformation process. The ensuing conflicts of interests give every decision in the relevant fields of politics an ethno-political dimension. These Russian losers-out on transformation will be mobilised if economic policy further

jeopardises their livelihood or if their right of abode and their "social citizenship" are called into question by Baltic politicians.